



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Conseil national
Commission de la science,
de l'éducation et de la culture
du Conseil national (CSEC-N)
3003 Berne

Réf. 22_COU_5007

Lausanne, le 31 août 2022

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

Monsieur le Président,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud a l'honneur de vous adresser sa prise de position en réponse à la consultation citée en exergue. Il a soumis le projet pour avis aux autorités et milieux concernés par la thématique considérée, en vue de la rédaction du présent courrier.

Le Conseil d'Etat salue le projet mis en consultation, et plus particulièrement son premier volet visant à instaurer une contribution de la Confédération pour réduire les frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial des enfants. Il peut également soutenir le principe du deuxième volet prévu par l'avant-projet, à savoir les conventions-programmes entre la Confédération et les cantons, tout en soulignant que le dispositif est administrativement très complexe.

Le soutien financier de la Confédération à la création de places d'accueil extrafamiliales, complémentaire aux autres aides publiques, a contribué au développement de solutions de garde pour permettre notamment aux parents de concilier vie familiale et vie professionnelle, depuis 2003. Si le besoin de création de places demeure important, le Conseil d'Etat partage la volonté de prioriser, à l'avenir, l'aide financière fédérale dans un objectif de favoriser l'accessibilité financière des prestations d'accueil pour les parents. Le dispositif retenu devra veiller à être compatible avec les modalités d'organisation de cette politique publique dans le Canton de Vaud, dans laquelle les communes et les employeurs, aux côtés de l'Etat, ont déployé d'importants efforts, en particulier depuis l'adoption de la loi cantonale sur l'accueil de jour des enfants en 2006, ainsi qu'à la suite de sa révision en 2018.

Le Conseil d'Etat relève toutefois que l'avant-projet contient deux possibles écueils concernant la mesure de contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents qu'il conviendrait d'éviter dans le projet final :

- Le texte soumis à consultation ne tient pas compte du risque réel que des exploitants d'institutions neutralisent progressivement l'effet du soutien financier en modifiant à la hausse leurs tarifs consécutivement à l'instauration du dispositif. Le projet devrait veiller à ce que la mesure produise bien l'effet attendu, à savoir la réduction de la contribution parentale à l'accueil institutionnel, et ceci dans la durée.
- Les politiques tarifaires (prix de la prestation) ne relèvent de la compétence ni de la Confédération, ni des cantons, mais bien des exploitants des lieux d'accueil, qui peuvent être des entreprises à but lucratif. Dans la mesure où il ne paraît pas possible d'agir sur les prix pratiqués par les institutions à but lucratif, il semblerait cohérent que le financement fédéral se limite aux institutions d'accueil à but non lucratif, ou à défaut de prévoir un mécanisme de distribution qui n'entraîne pas de surcoûts pour les cantons et les communes

Remarques sur différents articles de l'avant-projet LSAcc

Section 1 : Dispositions générales

Art. 1, al. 1 Buts

Le recours à un mode de garde institutionnelle des enfants améliore non seulement les possibilités de concilier vie familiale et vie professionnelle mais également l'égalité des chances, et ce tant pour les enfants en âge préscolaire que scolaire. Voilà pourquoi le Conseil d'Etat demande de modifier la lettre b) de la manière suivante :

Proposition art. 1. al. 1 :

b. « l'égalité des chances pour les enfants-d'âge-préscolaire. »

Art. 2, let. a Champ d'application

L'avant-projet prévoit une application de la naissance à la fin de la scolarité obligatoire. Il apparaît fondamental que le dispositif retenu apporte son soutien autant à l'accueil préscolaire qu'à l'accueil parascolaire. En effet, les besoins de garde des parents ne diminuent nullement lorsque les enfants atteignent l'âge scolaire. Le soutien à l'accueil parascolaire est essentiel à l'objectif de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Dans le Canton de Vaud, la loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) instaure un mécanisme de subventionnement de l'accueil de jour pour les enfants jusqu'à la fin du degré primaire ; si une obligation d'organiser et de financer l'accueil des élèves du secondaire I (12-15 ans) existe également, elle intervient uniquement à l'échelon communal, le plus souvent par des restaurants scolaires, et exclusivement durant la période du repas de midi.

Aucun outil de gestion centralisé n'existe actuellement pour ce type d'accueil ; une mise en place nécessiterait des développements importants, pour des prestations qui revêtent moins d'importance du point de vue de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, au vu de l'âge des enfants concernés. Le Conseil d'Etat propose ainsi que le champ d'application soit aligné sur l'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants sur laquelle se fonde le régime d'autorisation de surveillance et d'autorisation des lieux d'accueil, et qui concerne les enfants de la naissance jusqu'à 12 ans soit le niveau scolaire 8 Harmos. Il relève que de nombreux partenaires à la consultation interne au Canton de Vaud se sont également exprimés dans ce sens.

Proposition art. 2 :

a. « ... de la naissance jusqu'au niveau scolaire 8 Harmos. »

Art. 3 Définitions

L'art. 3 al. 1 let b. définit la garde institutionnelle et précise que pour être reconnue comme telle dans le cadre de l'accueil familial de jour, il faut que les familles d'accueil de jour soient organisées en association. Cette formulation pose problème, s'agissant de l'organisation telle qu'elle existe dans le Canton de Vaud, où les accueillant-e-s en milieu familial, tout en étant encadré-e-s par des structures de coordination professionnelles, sont engagé-e-s directement par des communes ou des structures intercommunales. L'exigence associative apparaît dès lors limitante au regard des objectifs poursuivis et la lettre b pourrait être modifiée comme suit :

Proposition art. 3 :

b. « garde institutionnelle : (...) ou dans des familles d'accueil de jour dès lors qu'elles sont organisées en association ou affiliées à des structures organisant cet accueil. »

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

Art. 4, al. 1 Principes

Le Conseil d'Etat est favorable au principe d'un soutien par la Confédération aux frais à la charge des parents. Il considère toutefois qu'il convient de modifier l'avant-projet en prévoyant une participation inconditionnelle aux frais. En effet, faire dépendre cette participation de l'activité lucrative ou de la formation des parents, voire d'un taux d'activité, comme le propose la minorité de la Commission, est problématique sur au moins deux plans :

- De nombreux cantons et communes subventionnent l'accueil institutionnel des enfants aussi pour des raisons liées à l'encouragement précoce et au bon développement de l'enfant, même si les parents ne dépendent pas de la garde pour exercer leur activité lucrative ou suivre leur formation. Cela peut par exemple être le cas afin que les enfants issus de familles défavorisées puissent profiter d'un accompagnement précoce et bénéficier de meilleures chances pour un parcours scolaire réussi, ou pour favoriser l'apprentissage précoce de la langue pour les enfants issus de familles allophones.

Dans d'autres situations, les parents ont besoin d'un système de garde subventionné parce qu'ils sont malades, en recherche d'emploi ou actifs dans des programmes d'occupation. En outre, l'accueil institutionnel des enfants peut également revêtir une fonction d'allègement, par exemple pour les parents d'enfants présentant un handicap ou dans le contexte de mesures de protection de l'enfance.

- Dans le Canton de Vaud, les données liées aux buts visés par la garde existent en règle générale pour les institutions subventionnées ; elles sont gérées par les réseaux d'accueil de jour, sans être agrégées de manière centralisée. S'agissant des institutions non subventionnées, qui représentent 25 % des institutions dans le canton, ces données ne sont a priori pas récoltées et a fortiori non disponibles. Cela représenterait une importante charge administrative de gérer cette donnée supplémentaire pour l'ensemble des institutions.

Enfin, il faut relever que, dans une écrasante majorité des situations, le motif de la garde est, dans les faits, l'exercice d'une activité lucrative ou la poursuite d'une formation. Aujourd'hui, renoncer à une limitation du motif de la garde constitue en soi une mesure d'encouragement précoce efficace. L'article 4 al. 1 pourrait être modifié comme suit :

Proposition art. 4 al. 1 :

« La Confédération participe aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants afin notamment de permettre aux parents d'exercer une activité lucrative ou de poursuivre une formation. »

Art. 5, al. 1 Ayants droit

Dans le Canton de Vaud, il est à ce stade envisagé, dans un souci de simplicité administrative, que les parents bénéficient de l'aide de la Confédération par une réduction sur leur facture, équivalant au montant de l'aide, qui sera versée directement aux institutions. Or, le commentaire figurant dans le rapport explicatif pourrait laisser penser que l'aide sera versée dans tous les cas directement aux parents. Le rapport devrait être adapté pour bien montrer tout l'éventail des possibilités de mise en œuvre dans les cantons. Cette disposition devrait être articulée avec l'article 11 alinéa 4 de l'avant-projet, qui prévoit que les cantons sont compétents pour définir la procédure d'octroi.

Par ailleurs, il convient de s'assurer que ce sont les personnes qui paient usuellement les frais de garde qui bénéficient des aides octroyées par la Confédération. Une formulation la plus sûre juridiquement mais aussi la plus pragmatique possible doit être trouvée. L'article 5 al. 1 pourrait être modifié comme suit :

Proposition art. 5 al. 1 :

« Les ayants droit à la contribution de la Confédération sont les personnes qui ~~détiennent l'autorité parentale~~ règlent les factures pour la garde institutionnelle des enfants. »

Art. 7 à 9 *Calcul de la contribution de la Confédération*

Contribution de base et contributions complémentaires :

L'avant-projet prévoit une contribution socle de 10% des frais de garde et une contribution complémentaire de 5 ou 10% en fonction du taux de subventionnement des cantons, communes et employeurs. Le Canton de Vaud, même s'il serait peut-être un bénéficiaire du système proposé, rejette fermement la notion de contribution complémentaire pour ne retenir qu'une contribution unique représentant 20% des coûts d'une place d'accueil.

Les arguments avancés en faveur d'une contribution complémentaire se fondent sur une volonté d'inciter les cantons qui subventionnent peu l'accueil extrafamilial d'enfants à augmenter leurs subventions. Or, l'effet incitatif paraît minime pour des cantons où la volonté politique n'est pas suffisante. Cela créerait une claire inégalité de traitement dans ces cantons pour les parents concernés, ce que ne devrait pas induire une loi fédérale : les parents concernés dans les cantons qui soutiennent peu l'accueil de jour seraient doublement affectés par le système, d'une part parce que ces parents paient un prix plus élevé que dans les cantons où la prestation est subventionnée, et d'autre part, parce que ces parents ne pourraient pas bénéficier d'une aide complète de la part de la Confédération.

De plus, la contribution complémentaire rendrait la mise en œuvre probablement bien plus complexe, comme il a pu être observé avec la mise en œuvre des aides financières à l'augmentation des subventions, instaurées de façon non pérenne par la LAAcc et justement calculées en fonction des subventions des cantons, communes et employeurs. Ce mécanisme de contribution complémentaire aurait pour conséquence d'augmenter massivement la charge administrative de la Confédération, des cantons et des communes, pour un effet incitatif marginal.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat renonce à se prononcer plus en détail sur le modèle proposé de contribution complémentaire, en souhaitant que le modèle d'une contribution unique soit retenu.

Le Conseil d'Etat soutient le principe de se baser sur des coûts moyens d'une place d'accueil, en tenant compte des conditions locales particulières et des différents types de gardes institutionnelles. Il conviendra toutefois que le Conseil fédéral, avant de fixer les critères définitifs, consulte les cantons sur ces points. Ce principe de consultation devrait être ancré dans la loi et l'article 7 al. 2 être modifié comme suit :

Proposition art. 7 al. 2 :

« (...). Le Conseil fédéral, après avoir consulté les cantons, fixe ces coûts en tenant compte des conditions locales particulières. »

A l'art. 7 al. 4, le Conseil d'Etat propose de remplacer « enfant en situation de handicap » par « enfant avec des besoins de soutien particuliers » et d'introduire la définition suivante à l'art. 3 : « Enfant avec des besoins de soutien particuliers : enfant ayant besoin d'un aménagement, d'une surveillance, d'une aide et/ou d'un accompagnement individualisés, en raison d'une déficience dans le développement de ses capacités d'apprentissage, de sa personnalité, de son intégration sociale, d'une maladie chronique ou d'un handicap ».

Art. 11, al. 3 et 4 : Procédure et organe compétent

Le Conseil d'Etat salue la large marge de manœuvre laissée aux cantons pour la définition de la procédure d'octroi de la contribution. Cette procédure doit être liée à une charge administrative la plus réduite possible pour les cantons et les communes, les structures d'accueil et les parents, et permettre une mise en œuvre sur la base des procédures existantes. Il est essentiel que les cantons puissent décider eux-mêmes de la procédure et de l'organe compétent.

Cela étant, il conviendrait d'articuler plus finement du point, de vue légistique, l'octroi d'un droit individuel des parents envers la Confédération, l'octroi de ce droit au niveau des cantons, directement par ceux-ci ou par un organe délégataire. La mise en œuvre par les cantons de l'obligation de verser une contribution aura par ailleurs des conséquences organisationnelles et financières qui ne doivent pas être négligées et dont il devra impérativement être tenu compte en adoptant des dispositions transitoires permettant aux cantons de s'organiser dans des délais réalistes.

Comme déjà expliqué ci-dessus concernant l'article 5, afin de favoriser la simplicité administrative, il est envisagé que dans le Canton de Vaud, les parents bénéficient de l'aide par une réduction sur leur facture. Afin que la loi permette cette possibilité, le Conseil d'Etat propose la modification suivante :

Proposition art. 11 al. 4 :

Ils peuvent déléguer l'octroi de la contribution de la Confédération aux communes, à une organisation de droit public ou aux organismes responsables des institutions d'accueil familial.

Section 3 : Conventions-programmes

Le Conseil d'Etat soutient les objectifs visés par l'article 13 alinéa 1 et 2:

- création de places d'accueil extrafamilial pour enfants d'âge préscolaire et scolaire ainsi que pour des enfants en situation de handicap d'âge préscolaire ;
- mesures visant une adéquation des offres d'accueil aux besoins des parents ;
- mesures visant l'amélioration de la qualité des offres d'accueil ;
- développement de la politique d'encouragement de la petite enfance.

Il relève que les trois premiers objectifs en particulier ont fait l'objet de commentaires positifs de la part des organismes qu'il a consultés, avec toutefois l'expression de certaines craintes quant au fait que les moyens financiers prévus soient insuffisants pour permettre au dispositif d'être efficace.

Les montants prévus paraissent en effet très bas, surtout s'ils sont mis en regard de la lourdeur administrative liée à la négociation, à la mise en œuvre, au suivi et au contrôle de conventions-programmes.

Le Conseil d'Etat relève que s'agissant des enfants en situation de handicap, l'objectif de création de places d'accueil est limité pour les enfants en âge préscolaire afin de combler les lacunes dans l'offre d'accueil. Or, des lacunes existent également dans l'offre d'accueil parascolaire, et il est nécessaire de prévoir une possibilité de financement si un canton considère qu'il s'agit d'une priorité dans le cadre d'une convention-programme. Comme à l'art. 7 al. 4, « enfant en situation de handicap » devrait être remplacé par « enfant avec des besoins de soutien particuliers ». L'article 13 pourrait être modifié comme suit :

Proposition art. 13 al. 4 let. a :

« la création de places d'accueil extrafamilial pour des enfants d'âge préscolaire et scolaire ainsi que pour des enfants avec des besoins de soutien particuliers en situation de handicap d'âge préscolaire et scolaire afin de combler les lacunes dans l'offre d'accueil. »

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

Art. 17, al. 1 Statistiques

Le Conseil d'Etat soutient la mise en place d'une statistique nationale sur l'accueil extrafamilial pour enfants pour permettre une analyse et un pilotage fondés sur des données comparables, collectées de manière uniforme au niveau national. Il relève dans ce contexte la nécessité de limiter la charge des autorités cantonales et communales d'exécution ainsi que des structures d'accueil ; il convient par conséquent de se focaliser sur les chiffres clés principaux.

Réitérant son soutien au principe d'une aide fédérale pour réduire les coûts à charge des parents en lien avec la prise en charge extrafamiliale des enfants, le Conseil d'Etat vous remercie par avance de prendre en compte les considérations exprimées dans la présente prise de position.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Aurélien Buffat

Copies

- OAE
- OAJE
- par courriel : familienfragen@bsv.admin.ch (format Word et PDF)