

**Procédure de 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 de la commission,

Le gouvernement neuchâtelois a pris connaissance de l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc) et à l'avant-projet de l'arrêté fédéral concernant les aides financières allouées pour les programmes cantonaux visant le développement de leur politique d'encouragement de la petite enfance. Il vous remercie de lui permettre de faire part de son avis en la matière, dont vous trouverez les commentaires détaillés dans le document annexé.

Sous réserve des articles 7 à 9 pénalisant les cantons ayant déjà fait des efforts considérables, le Conseil d'État souhaite saluer le projet prévu sur deux pans qui vise à pérenniser le soutien de la Confédération dans le domaine de l'accueil extrafamilial des enfants. La coresponsabilité de la Confédération est ainsi confirmée telle que prévue par la Constitution fédérale (art. 67, al. 2 et art. 116, al. 1) et dans son programme de législature, la Confédération s'engage à promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes, ainsi que la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle.

D'une part la Confédération participe au financement des frais d'accueil extrafamilial de tous les parents pour une durée illimitée. D'autre part, la Confédération soutient les cantons par des conventions-programmes et donne des impulsions pour faire avancer, en fonction des besoins, le développement de l'accueil extrafamilial, ainsi que la politique d'encouragement de la petite enfance.

De manière générale, nous considérons que les avant-projets présentés sont globalement aboutis, et nous les soutenons sans ambiguïté.

En outre, nous approuvons les objectifs et le champ d'application de la LSAcc. Il est pertinent de considérer la conciliation entre travail et famille dans les domaines préscolaire et scolaire et de comprendre la politique de la petite enfance au sens large. Le premier objectif de la loi est de réduire efficacement les contributions versées par les parents, ce qui ressort dans la majorité des mesures prévues.

En fonction de la mise en œuvre concrète du projet de loi, les cantons, les villes et les communes devront faire face à une grande charge administrative induisant des conséquences financières importantes. Le financement des prestations administratives fournies par le canton pour la récolte des données, leur consolidation et leur mise en œuvre doit pouvoir être réparti sur l'ensemble des partenaires (canton, communes, structures d'accueil subventionnées et non subventionnées au sens des lois cantonales en vigueur). Il est par conséquent primordial de trouver des solutions réalistes et pragmatiques au niveau de l'ordonnance. Nous sommes convaincus que l'avant-projet de loi permet de telles solutions, qu'il convient d'élaborer en

étroite coopération avec les cantons, les villes et les communes, ainsi qu'avec la participation des organismes compétents.

Enfin, concernant les articles 7 à 9 sur les contributions de la Confédération, nous vous rendons particulièrement attentifs aux effets incitatifs manqués. En effet, notre canton est clairement pénalisé, car nous sommes largement au-dessus du niveau 2 proposé dans l'avant-projet de loi. En fait, le système prévu n'incite pas à poursuivre le développement de l'offre cantonale et prêterite injustement les cantons qui ont déjà pris l'initiative d'offrir aux familles, un dispositif d'accueil dense et de qualité.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de recevoir, Monsieur le président de la commission, nos salutations distinguées.

Neuchâtel, le 31 août 2022

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière
S. DESPLAND

Annexe mentionnée.

ANNEXE : Commentaires des articles

Procédure de 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 »

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 la vie familiale et la vie professionnelle, mais également l'insertion professionnelle et l'égalité des chances. Cette démarche favorise également l'apprentissage des codes sociaux et l'intégration sociale des enfants, et ce tant pour les enfants en âge préscolaire que scolaire.

Par conséquent, voilà pourquoi nous demandons de modifier la lettre b de la manière suivante :

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

Art. 2, let. a Champ d'application de l'accueil extrafamilial pour enfants dans un cadre institutionnel

Nous soutenons le champ d'application prévu jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Limiter (comme la minorité le demande) le champ d'application jusqu'au début de la scolarité obligatoire, contredirait l'objectif visant à améliorer les possibilités de concilier famille et travail ou formation. Sans le domaine scolaire, la conciliation ne serait améliorée que pendant les quatre premières années de vie de l'enfant. Ensuite de quoi, les parents seraient confrontés aux mêmes difficultés. La conciliation voulue par la politique doit être encouragée jusqu'au bout, sans quoi de nouvelles interfaces réapparaîtront. Le fait que l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE) ne règle l'accueil de jour que pour les enfants jusqu'à 12 ans, pourrait constituer un obstacle pour le subventionnement de l'accueil au niveau secondaire I.

Si une différenciation de la contribution de la Confédération est nécessaire pour des raisons politiques, nous pourrions envisager une distinction par catégories d'âge. Nous privilégierions une distinction par catégories d'âge par rapport à la différenciation entre contribution de base et contribution complémentaire (voir remarques aux art. 7-9).

Par conséquent, nous soutenons le libellé de l'avant-projet par opposition au projet de minorité.

Art. 3, let. a Définitions

Nous soutenons que le recours à un mode de garde institutionnelle des enfants améliore non seulement les possibilités de concilier la vie familiale et la vie professionnelle, mais également l'insertion professionnelle et l'égalité des chances. En outre, elle favorise l'apprentissage des codes sociaux et l'intégration sociale des enfants.

Par conséquent, nous adhérons à la proposition de texte de l'avant-projet.

Art. 3, let. b Définitions

Le canton de Neuchâtel dispose d'une offre significative en parents d'accueil de jour indépendants non affiliés à une association. Sortir ces parents du dispositif prévu par ce projet de loi viendrait à prêter une partie des familles neuchâteloises ayant recours à ce mode de placement.

Par conséquent, nous demandons de modifier la lettre b comme suit :

b. garde institutionnelle : la prise en charge régulière des enfants en âge préscolaire ou en âge scolaire dans des structures privées ou publiques (crèches, garderies, école maternelle à horaire continu, accueil parascolaire, unité d'accueil pour écoliers) ou dans des familles d'accueil de jour autorisées au sens de l'Ordonnance sur le placement d'enfants, du 19 octobre 1977 (RS 211.222.338) dès lors qu'elles sont organisées en association.

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

Art. 4, al. 1 Principes

Nous demandons que soient également prises en considération les personnes en mesure d'intégration professionnelle. Nous soutenons le principe spécifié dans l'avant-projet, car faire dépendre exclusivement la participation aux frais par la Confédération, de l'activité lucrative ou de la formation des parents, voire d'un taux d'activité, comme le propose les minorités, est problématique sur deux plans :

1. Dans notre canton, il est possible de subventionner explicitement l'accueil institutionnel des enfants pour des raisons liées à l'encouragement et au bien 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, afin qu'ils puissent profiter d'une formation précoce et bénéficier ainsi de meilleures chances pour une carrière scolaire réussie ;
2. Dans d'autres situations, les parents ont besoin d'un système de garde subventionné parce qu'ils sont malades, au chômage ou actifs dans des programmes d'occupation. En outre, l'accueil institutionnel des enfants peut également revêtir une fonction d'allègement dans certains cas, par exemple pour les parents d'enfants présentant des besoins spécifiques ou dans le contexte de mesures de protection de l'enfance.

Par conséquent et comme relevé au premier paragraphe, nous soutenons l'article proposé par l'avant-projet.

Art. 5, al. 1 Ayants droit

Nous saluons vivement le droit légal établi par la contribution de base, car il garantit l'égalité de traitement des parents. Selon l'avant-projet, y ont droit les personnes qui détiennent l'autorité parentale. En règle générale ce sont également les personnes qui assument les frais de la garde extrafamiliale des enfants. Dans certains cas, les personnes qui détiennent l'autorité parentale ne sont toutefois pas celles qui assument les frais de garde.

Par conséquent et afin de garantir que les personnes qui reçoivent la contribution de la Confédération soient aussi celles qui supportent les frais de garde par des tiers, nous proposons la modification suivante :

¹ Les ayants droit à la contribution de la Confédération sont les personnes qui détiennent l'autorité parentale assument la charge financière des frais de garde.

Art. 7 – 9 Contributions de la Confédération

Contribution de base et contributions complémentaires :

Afin que la contribution de la Confédération permette de réduire efficacement les contributions parentales, d'améliorer de manière ciblée les possibilités de concilier famille et travail ou formation, et de mettre en œuvre le projet avec un degré acceptable de bureaucratie, nous proposons une solution qui prévoit une participation fédérale proportionnelle de 20% et de renoncer ainsi aux contributions complémentaires, pour les raisons suivantes :

- Complexité inutile : la contribution complémentaire rend la mise en œuvre plus complexe et augmentera massivement la charge administrative et financière des cantons (et éventuellement des communes) ;
- Effet incitatif manqué : notre canton, largement au-dessus du niveau 2 proposé dans l'avant-projet de loi, est clairement pénalisé. En fait, le système prévu n'incite pas à poursuivre le développement de l'offre cantonale et prétérite injustement les cantons qui ont déjà pris l'initiative d'offrir aux familles un dispositif d'accueil dense et de qualité.

Différenciation des coûts moyens :

Nous soutenons totalement l'approche visant à mesurer la contribution de la Confédération d'après les frais moyens d'une place d'accueil extrafamilial. Il est judicieux de s'orienter aux coûts moyens, car cela permet de procéder à un traitement égal des différentes offres. Toutefois, lorsque les coûts totaux des institutions d'accueil s'écartent fortement des coûts moyens nationaux en raison de différences régionales structurelles (p. ex. coûts des loyers ou des salaires), des distorsions problématiques se produisent lors de l'application d'un taux national moyen. Dans le rapport pour le calcul des coûts moyens, il est proposé d'inclure les enfants jusqu'à l'âge de 15 ans (moins de 16 ans) : ceci péjore les cantons tels que le nôtre, ayant mis en place d'importantes subventions pour les enfants de 0 à 12 ans en référence à l'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants. La contribution de la Confédération doit couvrir, dans une proportion similaire, les frais totaux effectifs (principe de l'égalité de traitement relative des parents). Il convient donc de tenir compte des différences structurelles en matière de frais totaux effectifs, en appliquant des valeurs de référence différenciées. C'est la seule manière d'éviter les distorsions indésirables qui seraient entraînées par les grandes différences entre les frais moyens utilisés pour le calcul et les frais effectifs. Nous saluons par conséquent, le fait de tenir compte des conditions locales particulières lors de la mesure de la contribution de la Confédération d'après les frais moyens d'une place d'accueil extrafamilial, et estimons cette mesure réaliste.

Augmentation de la contribution de la Confédération pour les enfants en situation de handicap :

Nous saluons également le fait que la contribution de la Confédération soit plus élevée pour les parents d'un enfant en situation de handicap. Toutefois, conditionner la contribution à des frais plus élevés de la part des parents, désavantage l'engagement financier de notre canton, puisqu'il finance pour des raisons d'égalité de traitement et des chances, l'intégralité des surcoûts d'encadrement des enfants accueillis en structures d'accueil extrafamilial. Nous souhaitons également élargir la définition aux enfants à besoins spécifiques qui peuvent, selon les situations, nécessiter des encadrements additionnels.

Par conséquent, nous demandons de laisser l'art. 7, al. 2 et 3 comme proposé et de modifier l'art. 7, al. 1 et 4, comme suit :

¹ ~~La contribution de la Confédération se compose d'une contribution de base et d'une contribution complémentaire~~ couvre 20 % des coûts d'une place d'accueil extrafamilial pour enfants.

² Elle se calcule en fonction des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial. Le Conseil fédéral fixe ces coûts en tenant compte des conditions locales particulières. Pour ce faire, il considère les différents types de gardes institutionnelles.

³ Le montant de la contribution de la Confédération est fonction du recours effectif à l'accueil extrafamilial pour enfants.

⁴ La contribution de la Confédération versée aux parents d'un enfant en situation de handicap est d'un montant supérieur pour autant que ~~les parents supportent effectivement des frais plus élevés pour l'accueil extrafamilial pour enfants~~ les coûts totaux pour l'accueil extrafamilial pour enfants soient plus élevés. Le Conseil fédéral précise les modalités du calcul de la contribution de la Confédération.

Enfin, si l'art. 7 est modifié conformément à notre proposition, les art. 8 et 9 peuvent être supprimés.

Art. 11, al. 2 Canton compétent

Selon l'art. 11, al. 2, le canton dans lequel l'enfant est domicilié est compétent pour l'octroi de la contribution de la Confédération. Or, d'après le rapport explicatif, le canton compétent est celui dans lequel l'enfant est encadré dans une institution.

Par conséquent, la deuxième formulation nous semble plus judicieuse et nous vous proposons la modification suivante :

² Le canton dans lequel l'enfant est ~~domicilié~~ placé en structure d'accueil, est compétent pour l'octroi de la contribution de la Confédération.

Art. 11, al. 4 Délégation

Nous partons du principe qu'un octroi de la contribution de la Confédération, sous forme d'un remboursement dans le cadre d'une facturation par les structures d'accueil, et qu'un décompte des structures d'accueil avec les organes compétents (selon art. 3), constituent la procédure la plus efficace. Afin que les structures d'accueil puissent accorder la contribution de la Confédération, nous demandons de compléter l'alinéa 4 ainsi :

⁴ Ils peuvent déléguer l'octroi de la contribution de la Confédération aux communes ou à une organisation de droit privé ou public. Ils veillent à ce que l'octroi de la contribution de la Confédération soit effectué dans le respect des dispositions légales.

Section 3 : Conventions-programmes

Art. 13, al. 2 Aides financières pour le développement de la politique d'encouragement de la petite enfance

Nous saluons le fait que des mesures dans le domaine du développement de la politique d'encouragement de la petite enfance, pourront être intégrées dans les conventions-programmes et que des moyens sont prévus à cet effet. Face à la nécessité d'agir dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants, l'attention ne devrait cependant pas porter (exclusivement) sur les mesures au début de la durée de validité.

Par conséquent, nous acceptons le libellé proposé dans l'avant-projet.

Art. 16, al. 2 Début de la période contractuelle

Selon l'avant-projet, le Conseil fédéral fixe le début de la première période contractuelle. Outre les avantages cités d'un démarrage commun à tous les cantons de la première période contractuelle, nous voyons aussi des inconvénients de poids : les cantons qui ne seront pas en mesure de conclure les conventions-programmes au moment prévu par le Conseil fédéral (p. ex. parce que la création des bases juridiques cantonales nécessaires prend plus de temps), devront attendre quatre ans avant que la convention-programme puisse entrer en vigueur.

Par conséquent, nous proposons de flexibiliser la première période contractuelle : un canton pourrait ainsi conclure une convention-programme de trois ans et percevoir au moins un montant partiel. La durée des conventions-programmes pourrait être harmonisée à partir de la deuxième période contractuelle.

Section 4 Statistiques, relation avec le droit européen, évaluation

Art. 17, al. 1 Statistiques

Pour une analyse et un pilotage fondés sur des preuves dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants, il manque actuellement des données collectées de manière uniforme au niveau national. C'est pourquoi nous soutenons sans réserve la mise en place d'une statistique nationale sur l'accueil extrafamilial pour enfants. Dans le cadre de la conception de la statistique nationale sur l'accueil extrafamilial pour enfants, il convient de clarifier les besoins d'information des acteurs impliqués (notamment ceux qui existent dans la perspective de la planification des besoins visés). Afin de limiter au maximum la charge des autorités cantonales et communales d'exécution, ainsi que des structures d'accueil, il convient de se focaliser sur les chiffres-clés principaux.

En revanche, nous rejetons une statistique prévue dans le domaine de la politique d'encouragement de la petite enfance. L'utilité d'une telle statistique entraînerait une charge disproportionnée pour les autorités cantonales et communales d'exécution.

Par conséquent, nous demandons de limiter la statistique au domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants et d'adapter ainsi l'art. 17 al. 1 :

¹ L'Office fédéral de la statistique établit en collaboration avec les cantons des statistiques harmonisées sur l'accueil institutionnel pour enfants ~~et dans le domaine de la politique d'encouragement de la petite enfance.~~

Quant aux autres articles qui n'ont pas été traités dans notre présente réponse, ils sont acceptés tels quels.