



Financement de l'accueil institutionnel des enfants et tarifs parentaux

Rapport



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Commission fédérale pour les questions familiales COFF

Impressum

Auteurs

Susanne Stern, Andrea von Dach, Sabine Fries et Rolf Iten
INFRAS AG, Forschung und Beratung
Binzstrasse 23, CH-8045 Zurich
Tél. +41 (0)44 205 95 95
info@infras.ch, www.infras.ch

Gaspard Ostrowski et Lucien Scherly
Evaluanda SA, évaluation et conseil
Quai du Seujet 28, CH-1201 Genève
Tél. +41 (0)22 510 24 00
info@evaluanda.ch, www.evaluanda.ch

Mandante

Commission fédérale pour les questions familiales COFF

Accompagnement

Nicole Baur, Michèle Theytaz Grandjean et Eric Widmer, membres de la COFF
Ilka Steiner et Cornelia Louis, Office fédéral des assurances sociales OFAS
Nadine Hoch, responsable du secrétariat COFF, Natacha Devaux, secrétariat COFF

Renseignements

sekretariat@ekff.admin.ch

Suggestion de citation

Stern S., Ostrowski G. et al., (2021):
Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife,
Rapport, INFRAS AG, Forschung und Beratung, Zurich
et Evaluanda SA, évaluation et conseil, Genève

Traduction

Service linguistique de l'OFAS, Secrétariat COFF
Pour faciliter la lecture du rapport, le masculin générique est utilisé
pour désigner les deux sexes.

Copyright

Commission fédérale pour les questions familiales (COFF), CH-3003 Berne
Reproduction d'extraits autorisée à des fins non commerciales avec mention
de la source

Téléchargement gratuit

www.coff-ekff.admin.ch

Commande d'impressions

Office fédéral des constructions et de la logistique OFCL,
Vente des publications fédérales, CH-3003 Berne
www.publicationsfederales.admin.ch

Numéro de commande

318.858.5F

07/21

Commission fédérale pour les questions familiales COFF

Financement de l'accueil institutionnel des enfants et tarifs parentaux Rapport

Zurich/Genève, 24 juin 2021

Susanne Stern, Andrea von Dach, Sabine Fries et Rolf Iten, INFRAS
Gaspard Ostrowski et Lucien Scherly, evaluanda

Table des matières

Avant-propos	9
Vorwort	11
Premessa	13
L'essentiel en bref	15
Modèles de financement en Suisse et à l'étranger	15
Pistes d'action et bonnes pratiques	17
Conclusions	21
Das Wichtigste in Kürze	22
Finanzierungsmodelle im In- und Ausland	22
Handlungsansätze und gute Beispiele	24
Schlussfolgerungen	27
L'essenziale in breve	28
Modelli di finanziamento in Svizzera e all'estero	28
Possibilità d'intervento e buone pratiche	30
Conclusioni	34
The key facts in brief	35
Funding models in Switzerland and abroad	35
Possible approaches and good practices	37
Conclusions	40
1. Introduction	41
1.1. Contexte	41
1.2. Objectifs, objet et structure du rapport	42
1.3. Démarche méthodologique	45
2. Survol des modèles de financement nationaux et étrangers	50
2.1. Modèles en Suisse	50
2.1.1. Conditions-cadres au niveau fédéral	50
2.1.2. Situation dans les cantons	54

2.1.2.1.	Structures d'accueil préscolaire	56
2.1.2.2.	Structures d'accueil parascolaire	61
2.1.2.3.	Accueil familial de jour	65
2.2.	Sélection de modèles européens	68
2.3.	Typologie	76
2.4.	Quels enseignements tirer de la comparaison avec des pays étrangers ?	81
3.	Comparaison entre les modèles de financement des communes	83
3.1.	Structures d'accueil préscolaire	84
3.1.1.	Modèles de financement de l'accueil dans des structures préscolaires	84
3.1.2.	Grille tarifaire des structures d'accueil préscolaire	88
3.1.3.	Charge financière des ménages résultant des frais d'accueil	93
3.2.	Structures d'accueil parascolaire	99
3.2.1.	Configuration des modèles de financement de l'accueil dans des structures parascolaires	99
3.2.2.	Grilles tarifaires des structures d'accueil parascolaire	101
3.2.3.	Charge financière des ménages résultant des frais d'accueil parascolaire	104
3.3.	Débats d'experts	108
3.4.	Quel enseignement tirer de la comparaison entre les communes ?	110
4.	Pistes d'action et bonnes pratiques en Suisse	112
4.1.	Accès pour toutes les familles	113
4.2.	Encouragement des incitations à l'activité professionnelle	118
4.3.	Garantir la qualité	122
5.	Synthèse	129

Annexe 132

A1.	Participants à l'atelier et autres experts interrogés	133
A2.	Examen des modèles de financement en Suisse	134
A2.1.	Vue d'ensemble du financement des structures préscolaires	134
A2.2.	Vue d'ensemble des financements des structures d'accueil parascolaire	138
A2.3.	Vue d'ensemble des financements de l'accueil familial de jour	141
A3.	Examen des modèles de financement à l'étranger	143
A3.1.	Lacune de prise en charge	143

A3.2.	Allemagne	144
A3.3.	France	145
A3.4.	Autriche	146
A3.5.	Italie	147
A3.6.	Danemark	148
A3.7.	Suède	149
A3.8.	Norvège	150
A3.9.	Pays-Bas	151
A3.10.	Luxembourg	153
A3.11.	Angleterre	154
A4.	Modèles de financement et de tarifs dans les communes comparées	155
A4.1.	Structures d'accueil préscolaire	155
A4.2.	Structures d'accueil parascolaire	161
A5.	Charge financière des ménages témoins avec un enfant	166
	Ménages avec un enfant d'âge préscolaire	166
	Ménages avec un enfant d'âge scolaire	168
A6.	Glossaire	170
	Bibliographie	177

Avant-propos

Les offres d'accueil institutionnel des enfants constituent aujourd'hui un des piliers de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle des deux parents et contribuent au bon développement des enfants. Les parents qui exercent une activité professionnelle dépendent d'un accueil extrafamilial de qualité, disponible, fiable et abordable.

Malheureusement, les parents ne peuvent pas compter sur ce genre d'offres partout en Suisse, car leur mise à disposition et leur financement sont toujours considérés comme des tâches essentiellement privées qui ne bénéficient souvent que d'un maigre soutien des pouvoirs publics. Le cofinancement destiné à baisser les tarifs parentaux est généralement assuré par les communes, alors qu'à quelques exceptions près ce n'est que depuis peu que les cantons et certains employeurs participent au financement ; la charge financière pour les parents varie donc considérablement d'une commune à l'autre et demeure très importante, malgré l'engagement des pouvoirs publics.

Forte de ce constat, la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF) a mandaté un projet de recherche visant à étudier l'accessibilité financière de l'accueil institutionnel des enfants dans les structures d'accueil préscolaire, les familles de jour et les structures d'accueil parascolaire ainsi qu'à identifier la grande disparité entre systèmes tarifaires et de financement due au fédéralisme. L'étude a également comparé les lois cantonales en matière de mécanismes de financement, de clés de répartition et de flux monétaires, ainsi que les tarifs parentaux dans les cantons et dans 13 communes.

Cette analyse a permis d'identifier des lacunes, mais aussi des exemples de bonnes pratiques. Une analyse de la situation dans dix pays européens a contribué à dégager des approches innovantes.

Dans l'ensemble, les résultats confirment le tableau présenté dans les dernières publications du Surveillant des prix¹ et de Credit Suisse² : **l'accès à des offres d'accueil de qualité et abordables dépend du lieu de domicile. Outre ce facteur, la charge financière des parents varie aussi fortement en fonction de leur situation financière, du nombre d'enfants et du type d'accueil choisi. Bien souvent, les tarifs parentaux élevés ont un effet dissuasif sur l'exercice d'une activité lucrative.**

¹ Surveillance des prix, Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), Newsletter 1/21, mai 2021

² Credit Suisse, Les coûts d'une place de crèche en Suisse – Frais de garde des enfants en comparaison régionale, mai 2021

Ces dernières années, les offres d'accueil ont été nettement étendues en réponse aux besoins croissants des familles ; dans la plupart des cantons, le soutien financier offert aux parents n'a toutefois pas suivi cette évolution.

Sur la base du présent rapport et en complément à celui-ci, la COFF a formulé des recommandations à l'intention des autorités politiques et administratives nationales, cantonales et communales³ qui décrivent les conditions-cadres nécessaires et la meilleure façon d'agencer les systèmes de financement et les tarifs parentaux afin de proposer à toutes les familles une offre de qualité, accessible et abordable.

Il ne faut toutefois pas oublier que le développement d'offres de qualité et abordables ne vise pas uniquement une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Ces offres sont tout aussi importantes au bon développement des enfants, notamment celui des enfants issus de familles défavorisées ou présentant un besoin d'accompagnement particulier.

La pandémie causée par la COVID-19 a montré à quel point l'accueil institutionnel est important pour le bon fonctionnement de l'économie et l'exercice d'une activité lucrative. Il est donc urgent d'agir afin d'assurer à long terme et dans tout le pays un accueil institutionnel des enfants de qualité et accessible à tous.

Giuliano Bonoli
Vice-président

Jonas Schweighauser
Vice-président

³ COFF, Financer l'accueil des enfants et aménager les tarifs parentaux : recommandations aux autorités politiques et administratives au niveau national, cantonal et communal, 2021

Vorwort

Institutionelle Betreuungsangebote sind in der heutigen Gesellschaft ein zentraler Pfeiler für die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit beider Eltern sowie für ein gelingendes Aufwachsen der Kinder. Berufstätige Eltern sind auf eine qualitativ gute, verfügbare, verlässliche und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung angewiesen.

Leider können sich Eltern nicht überall in der Schweiz auf solche Angebote verlassen, denn noch immer wird die Bereitstellung und Finanzierung dieser Angebote als mehrheitlich private Aufgabe mit oft geringer Unterstützung durch die öffentliche Hand angesehen. Auch weil die Mitfinanzierung zur Senkung der Elterntarife meist bei den Gemeinden angesiedelt ist und sich mit wenigen Ausnahmen erst seit kurzem vermehrt auch Kantone und teilweise auch Arbeitgeber an der Finanzierung beteiligen, ist die finanzielle Belastung der Eltern nicht nur sehr unterschiedlich, sondern trotz des Engagements der öffentlichen Hand auch sehr hoch.

Die Eidgenössische Kommission für Familienfragen EKFF hat aufgrund dieser Problematik eine Studie veranlasst, um die Bezahlbarkeit der institutionellen Kinderbetreuung in Kindertagesstätten, Tagesfamilien und Tagesstrukturen zu untersuchen und Licht in den föderalen Wildwuchs an Finanzierungssystemen und Tarifordnungen zu bringen. Zudem wurden die kantonalen Gesetzgebungen bezüglich Finanzierungsschlüssel, -mechanismen und Geldströme sowie die Elterntarife in den Kantonen und 13 Beispielgemeinden verglichen.

Es wurden Defizite aufgezeigt, aber auch gute Praxisbeispiele gefunden. Ein offener Blick in zehn europäische Länder hat dabei geholfen, innovative Ansätze mit einzubeziehen.

Die Resultate bestätigen das Bild der aktuellen Publikationen des Preisüberwachers⁴ sowie der Credit Suisse⁵: **Der Wohnort entscheidet, ob qualitativ gute Kinderbetreuung verfügbar und bezahlbar ist. Eltern erfahren sehr unterschiedliche finanzielle Belastungen. Nebst dem Wohnort sind die Elterntarife abhängig von den finanziellen Verhältnissen, von der Familiengrösse und von der Wahl des Betreuungsangebots. Die hohen Elterntarife bilden oftmals einen negativen Erwerbsanreiz.**

⁴ Preisüberwachung, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, Newsletter 1/21, Mai 2021

⁵ Credit Suisse, So viel kostet ein Kitaplatz in der Schweiz – Kinderbetreuungskosten im regionalen Vergleich, Mai 2021

Die Angebote wurden in den letzten Jahren aufgrund der Elternbedürfnisse stark ausgebaut; eine finanzielle Entlastung der Eltern hat jedoch in den meisten Kantonen mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten können.

Die EKFF hat deshalb basierend und ergänzend zu diesem Bericht Empfehlungen an Politik und Behörden auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene⁶ erarbeitet, welche Rahmenbedingungen es braucht und wie Finanzierungssysteme und Elterntarife optimal auszugestalten sind, damit für alle Familien ein zugängliches und für alle bezahlbares Angebot von guter Qualität zur Verfügung steht.

Dabei darf nicht vergessen werden, dass gute und erschwingliche Angebote nicht nur eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie zum Ziel haben. Genauso wichtig sind die Bildungs- und Betreuungsangebote für ein gelingendes Aufwachsen der Kinder, insbesondere derjenigen aus benachteiligten Familienverhältnissen oder mit besonderem Unterstützungsbedarf.

Die Covid19-Pandemie hat gezeigt, wie wichtig diese systemrelevante Dienstleistung für eine gut funktionierende Wirtschaft und Erwerbstätigkeit ist. Es besteht deshalb dringender Handlungsbedarf, langfristig und landesweit eine qualitativ gute institutionelle Kinderbetreuung für alle Kinder sicherzustellen.

Giuliano Bonoli
Vizepräsident

Jonas Schweighauser
Vizepräsident

⁶ EKFF, Kinderbetreuung finanzieren und Elterntarife gestalten: Empfehlungen an Politik und Behörden, 2021

Premessa

I servizi di custodia istituzionale rappresentano nella società odierna una colonna portante sia per la conciliabilità tra famiglia e lavoro di entrambi i genitori sia per la buona crescita dei figli. I genitori che esercitano un'attività lucrativa hanno bisogno di un'offerta di custodia di bambini complementare alla famiglia che sia accessibile, affidabile, di buona qualità e a prezzi abbordabili.

Purtroppo non in tutta la Svizzera esiste un'offerta del genere, poiché la sua predisposizione e il suo finanziamento sono considerati ancora perlopiù una questione privata e ricevono un sostegno modesto da parte degli enti pubblici. Nella maggior parte dei casi, inoltre, la competenza di concedere aiuti finanziari per ridurre le tariffe a carico dei genitori spetta ai Comuni e, tranne poche eccezioni, solo recentemente anche i Cantoni e in alcuni casi i datori di lavoro hanno iniziato a partecipare sempre più al finanziamento dell'offerta. Di conseguenza, l'onere finanziario a carico dei genitori non solo varia molto, ma nonostante l'impegno degli enti pubblici rimane assai elevato.

A fronte di questo problema, la Commissione federale per le questioni familiari COFF ha affidato uno studio per esaminare come garantire un'offerta di custodia in strutture di custodia collettiva diurna, strutture parascolastiche e famiglie diurne a prezzi abbordabili e fare un punto della situazione nel dedalo federalista di sistemi di finanziamento e ordinamenti tariffali. Si è inoltre proceduto a un confronto tra le legislazioni cantonali riguardo alle quote e ai meccanismi di finanziamento nonché ai flussi di denaro, e tra le tariffe a carico dei genitori nei Cantoni e in 13 Comuni scelti.

Da queste analisi sono emerse lacune, ma anche esempi di buone pratiche. Uno sguardo più ampio ad altri dieci Paesi europei ha permesso di includere nell'esame approcci innovativi.

I risultati confermano il quadro presentato nelle recenti pubblicazioni del Sorvegliante dei prezzi⁷ e di Credit Suisse⁸: **il luogo di domicilio è ciò che determina la disponibilità di servizi di custodia di buona qualità e a prezzi abbordabili. L'onere finanziario a carico dei genitori è molto variabile. Oltre al luogo di domicilio, a influenzare le tariffe concorrono la situazione finanziaria, le dimensioni della famiglia e la scelta del tipo di custodia. Elevate tariffe a carico dei genitori generano spesso disincentivi al lavoro.**

⁷ Sorvegliante dei prezzi, Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca DEFR, Newsletter 1/21, maggio 2021.

⁸ Credit Suisse, So viel kostet ein Kitaplatz in der Schweiz – Kinderbetreuungskosten im regionalen Vergleich, maggio 2021.

Sebbene negli ultimi anni l'offerta sia stata fortemente ampliata a fronte delle esigenze dei genitori, la maggior parte dei Cantoni non è riuscita a tenere il passo per quanto concerne lo sgravio economico dei genitori.

Per questa ragione la COFF ha formulato, sulla base e a complemento del presente rapporto, una serie di raccomandazioni all'attenzione del mondo politico e delle autorità a livello nazionale, cantonale e comunale⁹ sulle condizioni quadro necessarie e l'impostazione ottimale dei sistemi di finanziamento e delle tariffe a carico dei genitori per garantire a tutte le famiglie l'accesso a un'offerta di qualità e a prezzi accessibili.

In questo contesto non bisogna dimenticare che la disponibilità di servizi di qualità e accessibili non persegue solo l'obiettivo della conciliabilità tra famiglia e lavoro. L'offerta formativa e di custodia è altrettanto importante per la buona crescita dei bambini, in particolare di quelli provenienti da famiglie svantaggiate o quelli con un particolare bisogno di sostegno.

La pandemia di COVID-19 ha mostrato quanto siano importanti questi servizi per il buon funzionamento dell'economia e per l'esercizio di un'attività lucrativa. Per tale ragione vi è l'urgente necessità d'intervenire per garantire a livello nazionale e in modo duraturo un'offerta di custodia di bambini istituzionale di buona qualità e accessibile per tutti i bambini.

Giuliano Bonoli
Vicepresidente

Jonas Schweighauser
Vicepresidente

⁹ COFF, Kinderbetreuung finanzieren und Elterntarife gestalten: Empfehlungen an Politik und Behörden, 2021.

L'essentiel en bref

Comment assurer l'accès à des offres extrafamiliales d'accueil et d'éducation abordables et de qualité à toutes les familles en Suisse ? La présente étude propose des solutions possibles et des exemples de bonnes pratiques. Pour ce faire, elle s'appuie

- sur une large analyse des modèles de financement des structures d'accueil préscolaire, des structures d'accueil parascolaire et de l'accueil familial de jour en Suisse et à l'étranger,
- sur le calcul de la charge financière des ménages due aux frais d'accueil extrafamilial dans différentes communes,
- sur une analyse de la littérature existante et sur des entretiens menés avec des experts.

L'étude doit servir à la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF) pour formuler des recommandations à l'intention des politiciens et des autorités concernant les modalités de financement de l'accueil institutionnel des enfants et la fixation des tarifs parentaux.

Modèles de financement en Suisse et à l'étranger

Suisse : les parents assument la plus grande part des coûts

Dans la plupart des cantons, ce sont les parents qui assument la plus grande part des coûts de l'accueil institutionnel des enfants, même si les communes et, dans certains cas, le canton y contribuent également. Dans cinq cantons, les employeurs participent également au financement – dans quatre cantons de Suisse romande et au Tessin. Dans le domaine de la petite enfance, ce sont les parents domiciliés dans les cantons de Genève, Vaud ou Neuchâtel qui bénéficient des aides financières les plus importantes ; dans le domaine scolaire, Bâle-Ville fait également partie des cantons octroyant un financement public généreux. En outre, dans la plupart des cantons, les parents dans une partie des communes – en particulier les grandes villes – sont soutenus plus généreusement et assument une part de financement moyenne inférieure à 50 %.

CHF



Pays européens : financement public très étendu

Ce qui, en Suisse, représente plutôt une exception, constitue la règle dans les pays européens. Dans la plupart des pays étudiés, l'accueil des enfants est considéré comme une mission publique qui est de ce fait essentiellement financée par des fonds publics. Outre une participation nettement plus marquée au financement, d'autres facteurs contribuent aussi à soulager financièrement les parents : un congé parental étendu assorti d'une allocation pour perte de gain élevée, permettant d'assurer la garde de l'enfant durant sa première année de vie ; un droit légal à une place d'accueil, tel qu'il n'existe, en Suisse, que dans les cantons de Bâle-Ville et de Genève (uniquement pour les structures d'accueil parascolaire) ; des écoles publiques à horaire continu où il va de soi que tous les élèves restent à l'école à midi. Même si aucun des systèmes en place à

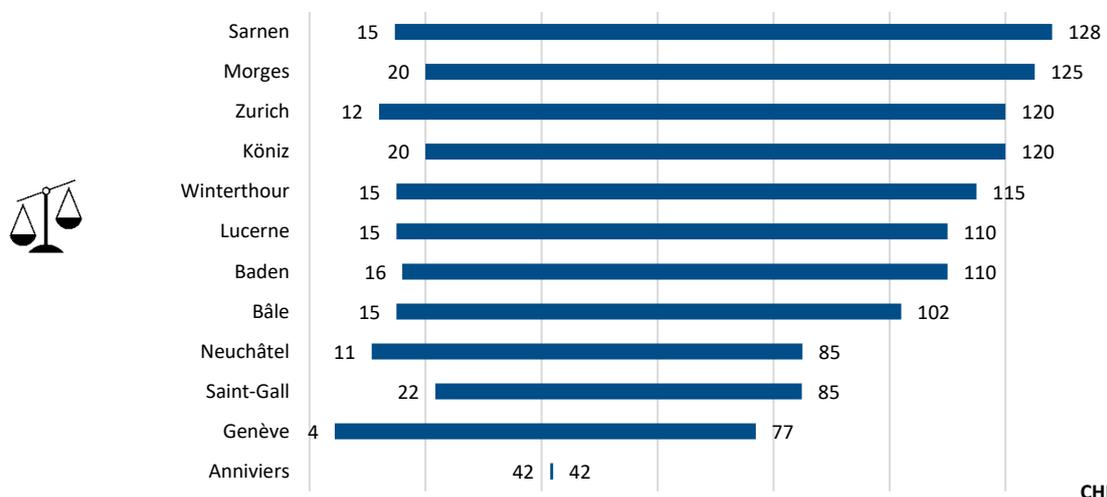


l'étranger ne saurait être transposé tel quel en Suisse, ceux-ci fournissent de nombreuses pistes de réflexion pour faire évoluer l'accueil des enfants et les conditions-cadres qui y sont associées dans notre pays.

La contribution à charge des parents varie très fortement en fonction de leur lieu de résidence

Une comparaison croisée détaillée d'un échantillon de communes fait ressortir de grandes différences entre les modèles de responsabilité et de financement existants, mais également au niveau des tarifs parentaux (figure 1).

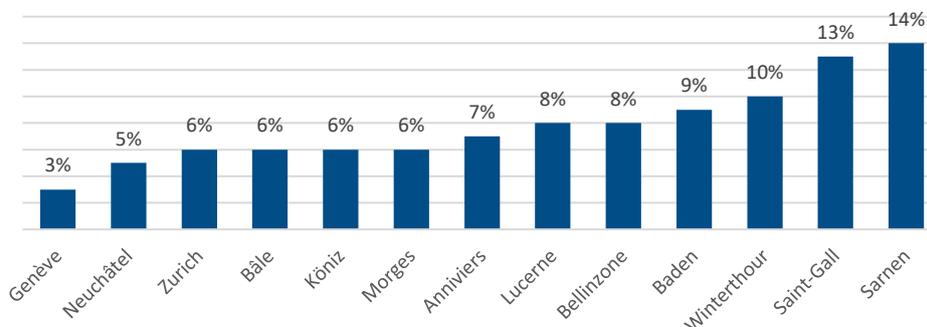
Figure 1 : Structures d'accueil préscolaire : tarifs minimaux et maximaux par journée pour les enfants de 18 mois ou plus



Graphique INFRAS. Tarifs appliqués dans les structures d'accueil préscolaire subventionnées (état en 2020).

Dans le domaine de l'accueil parascolaire, les organismes responsables sont généralement publics alors que les organismes privés dominent dans le domaine de la petite enfance. Ces dernières sont soit soutenues directement au moyen de financements de l'objet et de garanties de déficit, ou alors les communes subventionnent les parents par le biais de bons d'accueil, de tarifs réduits ou de contributions forfaitaires. La grande diversité des modèles de financement et des systèmes tarifaires se reflète dans la charge financière des ménages due aux frais de l'accueil extrafamilial des enfants (figure 2). En fonction de leur commune de domicile, les parents dépensent 3 à 14 % de leur revenu annuel pour la prise en charge de deux enfants en âge préscolaire à raison de deux jours par semaine dans une structure d'accueil préscolaire.

Figure 2 : Part des dépenses pour les frais d'accueil extrafamilial sur le revenu annuel d'un ménage comprenant un couple et deux enfants en âge préscolaire



Graphique INFRAS

Sur la base des communes examinées, nous ne pouvons pas établir de corrélation claire entre le modèle de financement (p. ex. financement de l'objet ou financement du sujet avec modèle de coûts normatifs ou bons de garde) et la charge financière des ménages. Ceci est dû à la grande diversité des modèles communaux. L'analyse des 13 communes ne révèle pas non plus de différences claires entre les régions linguistiques. Il existe dans toutes les régions des initiatives prometteuses permettant de décharger financièrement les parents.

Pistes d'action et bonnes pratiques

Sur la base des exemples des communes examinées de manière plus approfondie, l'étude présente des approches possibles pour améliorer l'accessibilité et la qualité des offres d'accueil extrafamilial ainsi que pour réduire la charge financière des parents.

1. Rendre les offres accessibles à tous les enfants

De nombreuses études réalisées en Suisse et à l'étranger (Schwab et al. 2020) montrent que la fréquentation d'une structure d'accueil préscolaire a un effet positif sur les perspectives de formation des enfants. Les enfants issus de familles socialement défavorisées bénéficient le plus de l'encadrement et de l'éducation prodigués dans le cadre des structures d'accueil institutionnelles, mais ces milieux y ont comparativement moins souvent recours que les familles privilégiées. Les tarifs élevés représentent un obstacle de taille pour les familles socialement défavorisées. Viennent s'y ajouter d'autres facteurs inhibiteurs tels que le manque d'information sur les offres et les possibilités de subvention, des processus pour le dépôt de demandes compliqués avec de nombreux documents à fournir ainsi que de longues listes d'attente. Le modèle de financement et de tarification a une influence déterminante sur l'accessibilité, en particulier pour les enfants issus de familles socialement défavorisées. Les points suivants indiquent différentes pistes permettant de garantir l'accessibilité pour tous les enfants.

- **Subventionner de façon généralisée les offres d'accueil des enfants** : les parents devraient pouvoir bénéficier de subventions indépendamment de la forme d'accueil dont bénéficient leurs enfants. Les communes les plus exemplaires sont celles qui



garantissent à toutes les familles qui y sont domiciliées une place d'accueil extrafamilial subventionnée et donc financièrement abordable.

- **Fixer les tarifs en fonction des revenus** : ce type de tarification réduit les obstacles d'accessibilité pour les familles à bas revenus. Ces obstacles sont les moins importants là où l'accueil des enfants est gratuit pour les plus familles disposant des plus bas revenus, soit là où il est financé par les recettes fiscales ou par des prestations complémentaires pour les familles.
- **Fixer des tarifs uniformes très bas** : un tarif uniforme peut constituer une alternative aux tarifs en fonction des revenus s'il est fixé à un niveau très bas. Dans ce cas, il convient d'octroyer des rabais supplémentaires pour les revenus les plus faibles.
- **Prendre en considération les besoins particuliers** : en plus de critères tels que l'activité professionnelle, la formation ou l'état de santé des parents, des critères concernant l'enfant, liés à la santé ou à des aspects sociaux, tels que l'apprentissage de la langue, l'intégration sociale ou des besoins particuliers, doivent également pouvoir être faits valoir pour l'obtention de subventions.
- **Mettre en place un système de subvention le plus simple possible et veiller à ce que l'information soit transmise de manière compréhensible** : se doter d'un système uniforme pour le secteur de la petite enfance et le secteur scolaire est avantageux pour que les parents ne soient pas confrontés à des systèmes différents et obligés de déposer plusieurs dossiers. Les informations doivent être faciles à comprendre et disponibles dans différentes langues.

Exemples de bonnes pratiques : accès pour tous les enfants

- Genève** : À Genève, la fréquentation de structures d'accueil préscolaire et parascolaire subventionnées est gratuite pour les familles à faibles revenus, à l'exception du repas de midi qui est facturé.
- Baden** : À Baden, les parents touchent des subventions même si leur enfant fréquente une structure d'accueil préscolaire (située à l'intérieur ou à l'extérieur de la commune) qui ne dispose pas d'une convention de prestations avec la commune.



2. Renforcer les incitations au travail pour les parents

Des tarifs d'accueil élevés ont des effets dissuasifs sur l'exercice d'une activité professionnelle, en particulier pour les groupes de population à revenus moyens ou élevés. En effet, pour de nombreuses familles aux revenus assez élevés, il n'est financièrement pas intéressant de maintenir un taux d'activité professionnelle plus important. La plupart du temps, ce sont les mères qui réduisent leur temps de travail. Cela entraîne des coûts non négligeables pour l'économie nationale et prive surtout l'économie de personnel qualifié. Dans ce qui suit, plusieurs pistes seront présentées qui permettent de renforcer les incitations au travail des parents.

- **Fixer le seuil de revenu pour l'éligibilité aux subventions à un niveau suffisamment bas pour le tarif minimum et suffisamment élevé pour le tarif maximum** et veiller à ce que la charge financière reste également acceptable pour les ménages de classe moyenne.
- **Fixer un tarif maximal ou un tarif uniforme plus bas que les coûts totaux** afin que les ménages à revenus élevés bénéficient également du cofinancement public et soient ainsi plus fortement incités à maintenir leur activité professionnelle.
- **Octroyer des rabais pour fratries, pour familles ou sur quantité** pour soulager spécifiquement les ménages ayant plusieurs enfants et/ou des taux d'occupation élevés.
- **Mettre en place un système tarifaire linéaire à la place de tarifs échelonnés** afin d'éviter les effets de seuil indésirables.
- **Coupler le droit aux subventions à l'exercice d'une activité lucrative ou au suivi d'une formation des parents.**

Exemples de bonnes pratiques : renforcement des incitations au travail

Neuchâtel : En ville de Neuchâtel, le tarif maximal dans les structures d'accueil préscolaire s'élève à 85 CHF par jour, nettement en dessous des coûts totaux.

Zurich : Dans les écoles à horaire continu de la ville de Zurich, l'accueil de midi coûte 6 CHF par jour, repas compris.



3. Garantir des offres d'accueil de qualité

Un accueil de qualité est central pour le développement de l'enfant. À cet égard, les facteurs importants sont, en plus de l'accompagnement respectueux et attentif des enfants par le personnel, en particulier la formation du personnel et le taux d'encadrement. La mise en œuvre de ces éléments qualitatifs induit des coûts. Il est donc essentiel d'attribuer une importance prépondérante à la qualité de la prise en charge lors de l'élaboration des modèles de financement. Les pistes ci-dessous permettent d'atteindre cet objectif de qualité.

- **Tenir dûment compte des aspects qualitatifs dans le calcul des coûts**, et ce aux niveaux suivants pour les organismes publics :
 - financement de leurs offres
 - financement du sujet pour les offres d'organismes privés (fixation des taux de coûts normatifs, des taux de coûts totaux, du montant des bons de garde) ou
 - financement de l'objet pour les offres privées (fixation du montant du financement de l'objet)
- **Octroyer des subventions directes récompensant une qualité particulière** ; en d'autres termes, allouer des contributions financières (supplémentaires) en cas de niveau de qualité supérieur à celui requis pour l'autorisation.

Exemples de bonnes pratiques : garantir une qualité élevée

St-Gall : Le coût normatif de la ville correspond aux coûts totaux moyens des structures d'accueil préscolaire des dernières années et tient compte des prescriptions en matière de qualité édictées par l'autorité de surveillance ainsi que des horaires des établissements. Un groupe de travail comprenant des représentants des organes responsables examine régulièrement le montant du coût normatif et l'adapte aux coûts réels.

Bellinzone : Les structures d'accueil préscolaire reçoivent des contributions supplémentaires de la part du canton lorsqu'elles dépassent les exigences minimales cantonales, par exemple en termes de taux de personnel pédagogique formé ou de niveau de salaire. Au total, la part cantonale du financement peut ainsi passer de 40 % (si les conditions minimales sont remplies) à 66 %.

Conclusions

Plusieurs modèles de financement permettent d'atteindre l'objectif qui consiste à permettre à tous les enfants d'accéder à une prise en charge institutionnelle et à renforcer les incitations au travail tout en garantissant une qualité élevée des offres. Il importe moins, en l'occurrence, qu'il s'agisse d'offres d'accueil d'organismes publics ou privés, d'un financement de l'objet ou du sujet, d'un modèle de coûts normatifs ou de bons de garde ; ce qui compte avant tout, c'est le montant du cofinancement par les pouvoirs publics et, éventuellement, par les employeurs et d'autres acteurs. Lors de la conception des modèles de financement et de tarification, il faut en outre veiller à prendre en compte adéquatement la qualité de l'accueil, à faire profiter si possible tous les parents des contributions publiques et à fixer des tarifs socialement acceptables et qui incitent les parents à travailler.

Pour soulager financièrement les parents, l'engagement et la volonté d'investir des pouvoirs publics sont décisifs. Le surcroît d'investissement requis pour l'accueil institutionnel des enfants peut être cofinancé de diverses manières et par différents acteurs. Un financement par les recettes fiscales, tel qu'il est habituellement pratiqué dans le domaine éducatif, constitue une option. On peut également envisager de répartir la charge de financement plus équitablement sur les différents acteurs : les communes et les cantons, et éventuellement aussi la Confédération et les employeurs. En définitive, tous les niveaux et les acteurs profitent des sommes investies dans les structures d'accueil. Tout récemment, une étude coûts-bénéfices a montré qu'en Suisse les investissements dans l'accueil extrafamilial sont rentabilisés, pour le secteur public, après quelques années seulement (Fondation Jacobs 2020).

Das Wichtigste in Kürze

Wie kann allen Familien in der Schweiz ein bezahlbares familienergänzendes Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsangebot von guter Qualität zugänglich gemacht werden? Die vorliegende Studie zeigt dazu Handlungsansätze und gute Beispiele auf. Sie stützt sich auf folgende Grundlagen ab:

- eine breite Analyse der Finanzierungsmodelle von Kindertagesstätten, Tagesstrukturen und Tagesfamilienbetreuung im In- und Ausland,
- Berechnungen zur finanziellen Belastung von Haushalten durch Betreuungsausgaben in verschiedenen Gemeinden,
- eine Literaturanalyse und Diskussionen mit Expertinnen und Experten.

Die Studie dient der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) als Grundlage, um zuhanden von Politik und Behörden Empfehlungen zur Ausgestaltung der Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und der Elterntarife zu formulieren.

Finanzierungsmodelle im In- und Ausland

Schweiz: Eltern tragen die Hauptlast der Kosten

CHF



In den meisten Kantonen liegt die Hauptlast der Finanzierung der institutionellen Betreuung bei den Eltern, wobei sich die Gemeinden und teilweise auch der Kanton ebenfalls beteiligen. In fünf Kantonen sind auch die Arbeitgeber in die Finanzierung eingebunden – in vier Kantonen der Westschweiz sowie im Tessin. Im Frühbereich werden die Eltern in den Kantonen Genf, Waadt und Neuchâtel finanziell am stärksten entlastet. Im Schulbereich zählt zusätzlich auch Basel-Stadt zu den Kantonen mit stark ausgeprägter öffentlicher Finanzierung. Weiter finden sich in den meisten Kantonen einzelne Gemeinden – v.a. grössere Städte – die die Eltern stärker entlasten (mit einem durchschnittlichen Finanzierungsanteil der Eltern von unter 50 Prozent).

Europäische Länder: Staatliche Finanzierung stark ausgeprägt



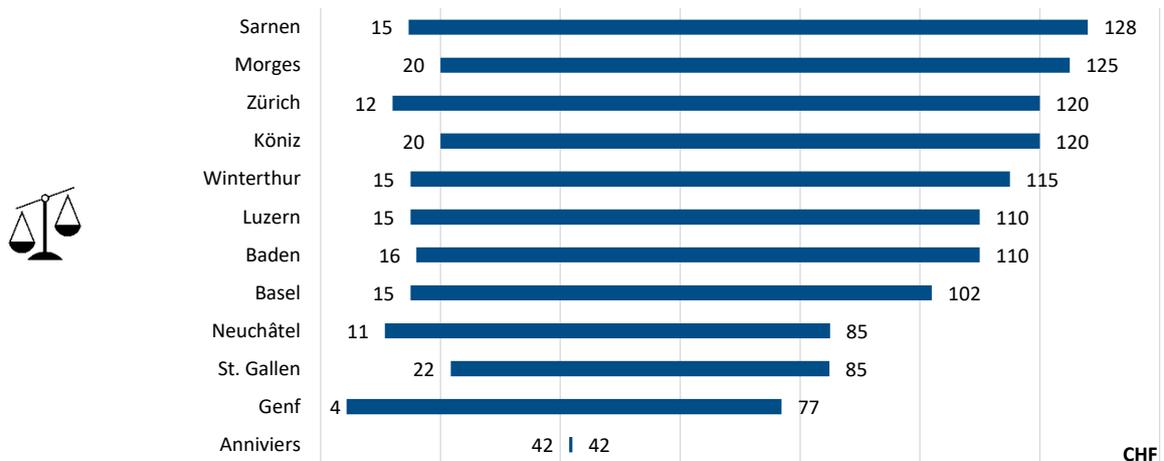
Was in der Schweiz eher die Ausnahme darstellt, ist im europäischen Ausland der Regelfall. In den meisten untersuchten Staaten wird Kinderbetreuung als öffentliche Aufgabe gesehen, die auch überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert wird. Nebst einer deutlich ausgeprägteren staatlichen Finanzierung tragen noch weitere Faktoren zur finanziellen Entlastung der Eltern bei: Eine umfassende Elternzeit mit hohem Erwerbssersatz, welche dafür sorgt, dass die Betreuung im ersten Lebensjahr des Kindes für die Familien sichergestellt ist. Ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz, wie er in der Schweiz erst in den Kantonen Basel-Stadt und Genf (nur für Tagesstrukturen) besteht. Oder auch öffentliche Tagesschulen, wo es selbstverständlich ist, dass alle SchülerInnen den Mittag in der Schule verbringen. Auch wenn keines der ausländischen Systeme telquel auf die Schweiz übertragbar sein dürfte, ergeben

sich daraus viele Denkanstösse für die Weiterentwicklung der Betreuungslandschaft und der weiteren damit verknüpften Rahmenbedingungen in der Schweiz.

Eltern je nach Wohnort sehr unterschiedlich durch Betreuungsausgaben belastet

Ein detaillierter Quervergleich von ausgewählten Gemeinden zeigt grosse Unterschiede der vorhandenen Trägerschafts- und Finanzierungsmodelle wie auch der Elterntarife (siehe Abbildung 1).

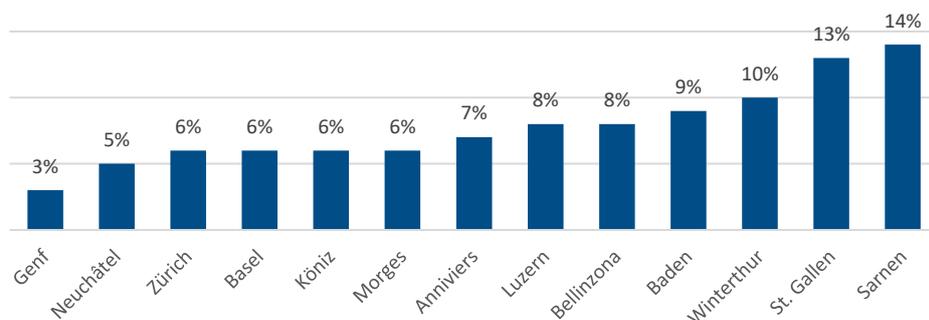
Abbildung 1: Kindertagesstätten: Minimal- und Maximaltarife pro Tag für Kinder ab 18 Monaten



Grafik INFRAS. Tarife in subventionierten Kindertagesstätten (Stand 2020).

Während im Schulbereich vorwiegend öffentliche Träger anzutreffen sind, überwiegen im Frühbereich die privaten Träger. Letztere werden entweder mittels Objektbeiträgen und Defizitgarantien direkt unterstützt oder die Gemeinden subventionieren die Eltern mittels Betreuungsgutscheinen, reduzierten Tarifen oder Pauschalbeiträgen. Die grosse Vielfalt der Finanzierungs- und Tarifmodelle spiegelt sich in der finanziellen Belastung der Haushalte durch Betreuungsausgaben (Abbildung 2). Je nach Gemeinde geben Eltern 3 bis 14 Prozent ihres Jahreseinkommens für die Betreuung von 2 Vorschulkindern an 2 Tagen pro Woche in einer Kindertagesstätte aus.

Abbildung 2: Anteil Betreuungsausgaben am Jahreseinkommen, Paarhaushalt, 2 Vorschul Kinder



Grafik INFRAS.

Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Finanzierungsmodell (z.B. Objektfinanzierung oder Subjektfinanzierung mit Normkostenmodell oder Betreuungsgutscheinen) auf der einen und finanzieller Belastung der Haushalte auf der anderen Seite lässt sich anhand der Gemeindebeispiele nicht eruieren. Dies hängt mit der sehr unterschiedlichen Ausgestaltung der kommunalen Modelle zusammen. Die Analyse der 13 Gemeinden lässt auch kein eindeutiges sprachregionales Muster erkennen. In allen Regionen gibt es gute Ansätze, mit welchen Eltern finanziell entlastet werden können.

Handlungsansätze und gute Beispiele

Basierend auf den Beispielen der vertieft untersuchten Gemeinden werden mögliche Ansätze aufgezeigt, um die Zugänglichkeit und die Qualität der Betreuungsangebote zu verbessern und die finanzielle Belastung der Eltern zu reduzieren.

1. Angebote für alle Kinder zugänglich machen

Der Besuch einer Kindertagesstätte wirkt sich positiv auf die Bildungschancen der betreuten Kinder aus – dies zeigen zahlreiche Studien aus dem In- und Ausland (Schwab et al. 2020). Kinder aus Familien mit erheblichen sozialen Belastungen profitieren am meisten von Bildung, Betreuung und Erziehung im Rahmen institutioneller Betreuungsangebote. Sozial benachteiligte Familien nutzen diese aber vergleichsweise seltener als besser gestellte Familien. Hohe Tarife sind für diese Familien ein grosses Nutzungshindernis. Dazu kommen weitere hemmende Faktoren wie mangelnde Information über Angebote und Subventionsmöglichkeiten, komplizierte Antragsprozedere mit vielen einzureichenden Unterlagen sowie lange Wartelisten. Die Ausgestaltung der Finanzierungs- und Tarifmodelle hat einen entscheidenden Einfluss auf die Zugänglichkeit, insbesondere für Kinder aus sozial benachteiligten Familien. Die folgende Auflistung zeigt verschiedene Ansätze, wie der Zugang für alle Kinder gewährleistet werden kann.



- **Kinderbetreuungsangebote flächendeckend subventionieren:** Unabhängig davon welche Betreuungsform die Kinder nutzen, sollten Eltern von Subventionen profitieren können. Am vorbildlichsten sind Gemeinden, welche allen in der Gemeinde wohnhaften Familien einen subventionierten und folglich bezahlbaren Betreuungsplatz garantieren.
- **Tarife einkommensabhängig ausgestalten:** Einkommensabhängige Tarife senken Zugangshürden für Familien mit tieferen Einkommen. Die geringsten Zugangshürden gibt es dort, wo die Kinderbetreuung für Familien mit den tiefsten Einkommen unentgeltlich ist resp. über Steuergelder oder Familienergänzungsleistungen finanziert wird.
- **Einheitstarife sehr tief ansetzen:** Alternativ zu einkommensabhängigen Tarifen kann auch ein Einheitstarif festgesetzt werden, wenn dieser sehr tief ist. Bei Einheitstarifen müssten für die tiefsten Einkommensgruppen weitere Vergünstigungen gewährt werden.

- **Besonderen Förderbedarf berücksichtigen:** Nebst Kriterien wie Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Krankheit der Eltern sollten auch gesundheitliche und soziale Kriterien des Kindes, wie z.B. der Spracherwerb, die soziale Integration oder die Betreuung von Kindern mit besonderem Förderbedarf für eine Subventionsberechtigung geltend gemacht werden können.
- **Subventionssystem möglichst einfach ausgestalten und in verständlicher Form darüber informieren:** Von Vorteil ist ein einheitliches System für den Frühbereich und den Schulbereich, damit die Eltern sich nicht mit verschiedenen Systemen auseinandersetzen und verschiedene Anträge einreichen müssen. Informationen müssen einfach verständlich und in verschiedenen Sprachen zugänglich sein.

Gute Beispiele: Zugang für alle Kinder

- Genf:** In Genf ist die Betreuung in subventionierten Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Familien mit tiefem Einkommen unentgeltlich. Diese Familien müssen nur für das Mittagessen aufkommen.
- Baden:** In Baden erhalten auch Eltern Subventionen, deren Kind in einer Kindertagesstätte ohne Leistungsvereinbarung mit der Gemeinde betreut wird (innerhalb oder ausserhalb der Wohngemeinde).

2. Erwerbsanreize für die Eltern verbessern

Hohe Betreuungstarife verursachen negative Erwerbsanreize, v.a. bei mittleren bis höheren Einkommensgruppen. Für viele Familien mit höheren Einkommen lohnt es sich finanziell nicht, mit einem höheren Pensum zu arbeiten. Meist sind es die Mütter, die ihr Pensum reduzieren. Dies verursacht hohe volkswirtschaftliche Kosten und nicht zuletzt entgehen der Wirtschaft dadurch wichtige Fachkräfte. Im Folgenden sind einige Ansatzpunkte dargelegt, um die Erwerbsanreize von Familien mit Kindern zu verbessern.



- **Einkommenschwelle für die Subventionsberechtigung für den Minimaltarif tief und für den Maximaltarif hochsetzen** und darauf achten, dass die finanzielle Belastung auch für mittelständische Haushalte vertretbar bleibt.
- **Maximaltarif unter den Vollkosten festlegen**, so dass auch besserverdienende Haushalte von der öffentlichen Mitfinanzierung profitieren und damit stärkere Erwerbsanreize haben.
- **Geschwister-, Familien- oder Mengenrabatt gewähren**, um Haushalte mit mehreren Kindern und/oder höheren Erwerbsspensen spezifisch zu entlasten.
- **Lineares Tarifsysteem anstelle von Tarifstufen**, um unerwünschte Schwelleneffekte zu vermeiden.
- **Subventionsanspruch an Erwerbstätigkeit/Ausbildung der Eltern koppeln.**

Gute Beispiele: Förderung von Erwerbsanreizen

Neuchâtel: In der Stadt Neuchâtel ist der Maximaltarif in den Kindertagesstätten mit CHF 85 pro Tag deutlich unter den Vollkosten angesetzt.

Zürich: In den öffentlichen Tagesschulen der Stadt Zürich kostet die Mittagsbetreuung inkl. Essen für alle Kinder CHF 6.

3. Eine gute Qualität der Betreuungsangebote sicherstellen



Eine gute Betreuungsqualität ist für die kindliche Entwicklung zentral. Wichtig sind neben einem wertschätzenden und aufmerksamen Umgang der Betreuungspersonen mit den Kindern vor allem die Qualifikation und Erfahrung des Betreuungspersonals und der Betreuungsschlüssel. Eine kindgerechte Ausgestaltung dieser Faktoren ist mit Kosten verbunden. Es ist deshalb entscheidend, der Qualität der Betreuung bei der Ausgestaltung der Finanzierungsmodelle ein hohes Gewicht beizumessen. Eine gute Qualität kann mit den folgenden Ansätzen sichergestellt werden.

- **Bei der Kostenkalkulation Qualitätsaspekte gebührend berücksichtigen**, dies gilt für die öffentliche Hand bei der:
 - Finanzierung der eigenen Angebote
 - Subjektfinanzierung von Angeboten privater Träger (Festlegung der Normkosten- oder Vollkostensätze, der Betreuungsgutscheinhöhe) oder
 - Objektfinanzierung von privaten Angeboten (Festlegung der Höhe der Objektfinanzierung)
- **Direkte Zuschüsse für besondere Qualität gewähren**; d.h. (zusätzliche) finanzielle Beiträge an eine Qualität, die höher ist, als für die Bewilligung verlangt wird.

Gute Beispiele: Sicherstellung einer guten Qualität

St.Gallen: Der städtische Normkostensatz entspricht den durchschnittlichen Vollkosten der Kindertagesstätten der vergangenen Jahre und berücksichtigt die gültigen Qualitätsvorgaben der Aufsichtsbehörde sowie die Öffnungszeiten der Einrichtungen. Er wird regelmässig von einer Arbeitsgruppe (inkl. interessierten Trägerschaftsvertretungen) überprüft und an die realen Kosten angepasst.

Bellinzona: Kindertagesstätten erhalten vom Kanton zusätzliche Beiträge, wenn sie die kantonalen Mindestvorgaben übertreffen, z.B. beim Anteil des ausgebildeten pädagogischen Personals oder beim Lohnniveau. Insgesamt kann so der kantonale Finanzierungsanteil von 40% (bei Erfüllen der Mindestanforderungen) bis zu 66% ausgedehnt werden.

Schlussfolgerungen

Das Ziel, den Zugang aller Kinder zu institutioneller Betreuung zu ermöglichen, Erwerbsanreize zu fördern und gleichzeitig eine gute Qualität der Angebote sicherzustellen, kann mit verschiedenen Finanzierungsmodellen erreicht werden. Ob öffentliche oder private Trägerschaften, Objekt- oder Subjektfinanzierung, Normkostenmodell oder Betreuungsgutscheine ist dabei weniger relevant – es kommt vor allem auf die Höhe der Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand, allenfalls die Arbeitgeber und weitere Akteure an. Weiter ist bei der Ausgestaltung der Finanzierungs- und Tarifmodelle darauf zu achten, dass die Qualität der Betreuung angemessen berücksichtigt wird, dass möglichst alle Eltern von den öffentlichen Beiträgen profitieren, dass die Tarife sozialverträglich ausgestaltet sind und einen Erwerbsanreiz bewirken.

Um Eltern finanziell zu entlasten, braucht es in erster Linie das Engagement und die Investitionsbereitschaft der öffentlichen Hand. Die nötigen Mehrausgaben für die institutionelle Kinderbetreuung können auf unterschiedliche Art und von verschiedenen Akteuren mitfinanziert werden. Es besteht die Möglichkeit einer Steuerfinanzierung wie sonst im Bildungsbereich üblich. Weiter ist es denkbar, die Finanzierungslast stärker auf verschiedene Akteure zu verteilen: auf Gemeinden und Kantone sowie allenfalls auf den Bund und die Arbeitgeber. Letztlich profitieren alle Ebenen und Akteure von den Investitionen in die Betreuungsangebote. Erst jüngst zeigte eine Kosten-Nutzen-Studie für die Schweiz, dass sich Investitionen in familienergänzende Kinderbetreuung für die öffentliche Hand bereits nach wenigen Jahren auszahlen (Jacobs Foundation 2020).

L'essenziale in breve

Come fare per garantire a tutte le famiglie in Svizzera l'accesso a un'offerta di formazione, di custodia e di educazione complementare alla famiglia di buona qualità e a prezzi abbordabili? Il presente studio ha lo scopo di esporre possibilità d'intervento ed esempi di buone pratiche. A tal fine si fonda sulle basi seguenti:

- un'ampia analisi dei modelli di finanziamento delle strutture di custodia collettiva diurna, delle strutture parascolastiche e della custodia in famiglie diurne in Svizzera e all'estero;
- calcoli dell'onere finanziario per la custodia a carico delle economie domestiche in vari Comuni;
- un'analisi della letteratura scientifica in materia e discussioni con esperti.

Lo studio serve alla Commissione federale per le questioni familiari (COFF) quale base per formulare raccomandazioni all'attenzione dei politici e delle autorità in merito all'impostazione del finanziamento della custodia di bambini istituzionale e delle tariffe a carico dei genitori.

Modelli di finanziamento in Svizzera e all'estero

Svizzera: le spese sono prevalentemente a carico dei genitori

Nella maggior parte dei Cantoni l'onere principale del finanziamento della custodia istituzionale è sostenuto dai genitori, sebbene i Comuni e in parte i Cantoni partecipino alle spese. In cinque Cantoni (quattro Cantoni romandi e Ticino) anche i datori di lavoro sono coinvolti nel finanziamento. Nel settore della prima infanzia i genitori sono maggiormente sgravati nei Cantoni di Ginevra, Vaud e Neuchâtel. Nel settore scolastico ai Cantoni con un finanziamento statale elevato si aggiunge anche Basilea Città. Nella maggior parte dei Cantoni, inoltre, vi sono singoli Comuni (in particolare le grandi Città) che sgravano maggiormente i genitori, permettendo loro di sostenere una quota del finanziamento inferiore al 50 per cento.

CHF



Paesi europei: finanziamento statale elevato

Quello che in Svizzera costituisce piuttosto un'eccezione rappresenta la regola nel resto d'Europa. Nella maggior parte dei Paesi presi in esame, la custodia di bambini è considerata come un compito statale e in quanto tale viene finanziato prevalentemente con mezzi pubblici. Oltre al finanziamento statale nettamente più marcato, vi sono anche altri fattori che contribuiscono a sgravare economicamente i genitori: un congedo parentale con un elevato indennizzo della perdita di guadagno grazie al quale la custodia è garantita per la famiglia nel primo anno di vita del figlio; il diritto a un posto di custodia, un principio che in Svizzera esiste per il momento solo nei Cantoni di Basilea Città e di Ginevra (e solo per le strutture parascolastiche); scuole pubbliche a orario continuato, nelle quali è normale che tutti gli allievi trascorrono la pausa pranzo a scuola.



Sebbene nessuno dei sistemi esistenti all'estero sia trasferibile in quanto tale alla Svizzera, questi esempi forniscono numerosi spunti di riflessione per lo sviluppo, nel nostro Paese, del panorama dei servizi di custodia e delle condizioni quadro ad esso legate.

Elevata variazione delle spese a carico dei genitori a seconda del luogo di domicilio

Un confronto trasversale condotto tra un campione di Comuni scelti mostra grandi differenze nei modelli di competenza e di finanziamento esistenti e nelle tariffe a carico dei genitori (v. Figura 1).

Figura 1 – Strutture di custodia collettiva diurna: tariffa minima e massima al giorno per bambino dai 18 mesi

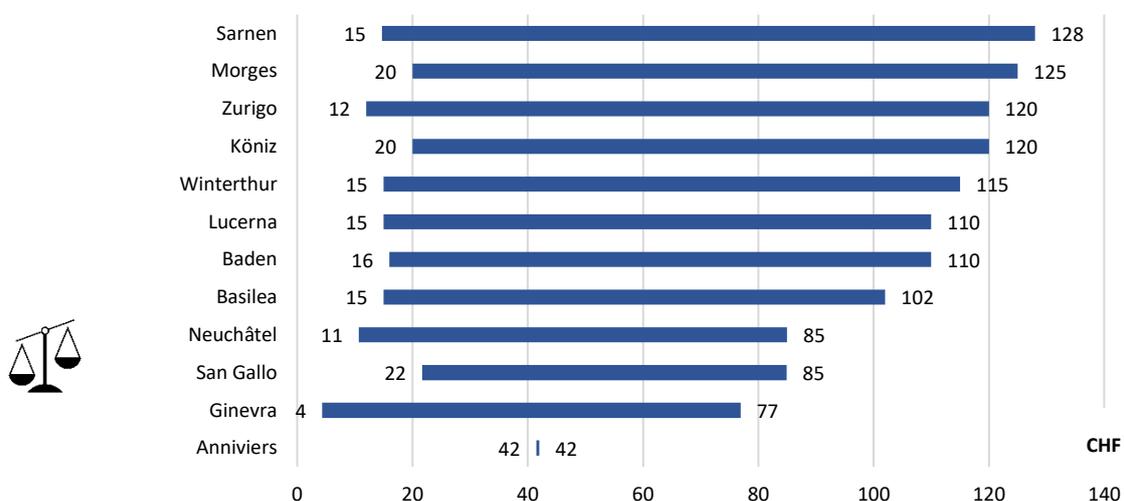


Grafico INFRAS. Tariffe in strutture di custodia collettiva diurna sussidiate (dati del 2020).

Mentre nel settore scolastico si trovano prevalentemente istituzioni pubbliche, in quello della prima infanzia le strutture sono per la maggior parte private. Queste ultime beneficiano di un sostegno diretto tramite contributi legati all'oggetto e garanzie di copertura del deficit oppure i Comuni versano aiuti finanziari ai genitori sotto forma di buoni di custodia, tariffe ridotte o contributi forfettari. La grande varietà dei modelli di finanziamento e tariffali si rispecchia nell'onere finanziario a carico delle economie domestiche per le spese di custodia (v. Figura 2). A dipendenza del Comune, i genitori utilizzano dal 3 al 14 per cento del reddito annuo per la custodia di due figli in età scolare in una struttura di custodia collettiva diurna due giorni la settimana.

Figura 2 – Percentuale delle spese di custodia sul reddito annuo, coppie con due figli in età pre-scolare

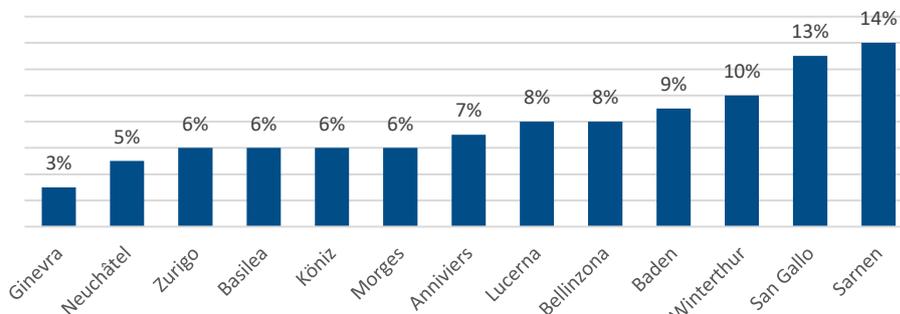


Grafico INFRAS.

A causa dell'impostazione molto diversa dei modelli esistenti a livello comunale, dall'osservazione dei Comuni presi in esame non è possibile determinare un chiaro nesso tra il modello di finanziamento (p. es. finanziamento diretto o indiretto con modello dei costi standard o buoni di custodia) e l'onere finanziario a carico delle economie domestiche. L'analisi dei 13 Comuni non permette nemmeno di riconoscere costanti tipiche delle singole regioni linguistiche. In tutte le regioni esistono approcci efficaci che consentono di sgravare finanziariamente i genitori.

Possibilità d'intervento e buone pratiche

Sulla base degli esempi tratti dai Comuni esaminati in dettaglio sono presentati possibili approcci che permettono di migliorare l'accessibilità e la qualità dell'offerta di custodia e di ridurre l'onere finanziario a carico dei genitori.

1. Rendere l'offerta accessibile per tutti i bambini

Numerosi studi condotti in Svizzera e all'estero (p. es. Schwab et al. 2020) dimostrano che la frequentazione di una struttura di custodia collettiva diurna ha effetti positivi sulle opportunità educative dei bambini. I bambini provenienti da situazioni meno privilegiate traggono i maggiori benefici dalla formazione, dalla custodia e dall'educazione nel quadro di un'offerta di custodia istituzionale. Eppure le famiglie socialmente svantaggiate sfruttano più raramente tale offerta rispetto a quelle in una situazione migliore. Le tariffe elevate rappresentano infatti un importante ostacolo. A questo si aggiungono altri fattori inibitori, come la mancanza di informazioni sull'offerta e sulle possibilità di sussidio esistenti, procedure d'iscrizione complicate che richiedono la presentazione di molti documenti, nonché lunghe liste di attesa. L'impostazione dei modelli di finanziamento e tariffali ha un ruolo determinante per l'accessibilità, in particolare nel caso dei figli di famiglie socialmente svantaggiate. Di seguito è presentato un elenco di approcci che permettono di rendere l'offerta accessibile per tutti i bambini.

- **Sussidio sistematico di tutti i servizi di custodia esistenti:** i genitori devono poter beneficiare di sussidi a prescindere dalla forma di custodia scelta per i figli. I Comuni



più virtuosi sono quelli che garantiscono a tutte le famiglie residenti sul loro territorio posti di custodia sussidiati e dunque a prezzi abbordabili.

- **Tariffe in funzione del reddito:** l'impostazione delle tariffe in funzione del reddito riduce le difficoltà delle famiglie con redditi modesti. Gli ostacoli all'accesso sono ridotti al minimo laddove la custodia di bambini è gratuita per le famiglie con redditi esigui oppure è finanziata attraverso gli introiti fiscali o prestazioni complementari per le famiglie.
- **Tariffe unitarie molto basse:** in alternativa all'impostazione delle tariffe in funzione del reddito si possono anche fissare tariffe unitarie, se molto basse. Inoltre in tal caso andrebbe prevista la concessione di ulteriori riduzioni per le fasce di reddito più modeste.
- **Considerazione del particolare bisogno di promozione:** oltre a criteri quali attività lucrativa, formazione o stato di salute dei genitori, per il riconoscimento del diritto a sussidi bisognerebbe tenere conto anche di aspetti sociali e legati alla salute dei figli in questione, per esempio l'apprendimento della lingua, l'integrazione sociale o il particolare bisogno di promozione.
- **Sistema di sovvenzionamento più semplice possibile e comunicato in modo comprensibile:** un sistema uniforme sia per il settore della prima infanzia che per quello scolastico può essere vantaggioso, perché in tal modo i genitori non devono familiarizzarsi con sistemi diversi e inoltrare varie richieste. Le informazioni fornite devono essere di facile comprensione e disponibili in varie lingue.

Esempi di buone pratiche: offerta accessibile per tutti i bambini

Ginevra: a Ginevra la custodia in strutture di custodia collettiva diurna e strutture parascolastiche sovvenzionate è gratuita per le famiglie con redditi modesti. Esse devono assumere solo i costi per il pranzo.

Baden: a Baden i sussidi sono concessi anche ai genitori che optano per strutture di custodia collettiva diurna che non hanno concluso un contratto di prestazioni con il Comune (con sede all'interno o all'esterno dello stesso).



2. Accrescere gli incentivi al lavoro per i genitori

Spese di custodia elevate generano disincentivi al lavoro, in particolare per le fasce di reddito medio-alte. Per molte famiglie con redditi elevati non è finanziariamente conveniente lavorare con un grado d'occupazione alto. Nella maggior parte dei casi sono le madri a ridurre il proprio grado d'occupazione. Questo genera notevoli costi per l'economia nazionale, che non da ultimo viene privata di importante forza lavoro. Di seguito sono presentati alcuni spunti per accrescere gli incentivi al lavoro delle famiglie con figli.

- **Definire la soglia di reddito per il riconoscimento del diritto ai sussidi a un livello basso per la tariffa minima e alto per la tariffa massima** e assicurarsi che l'onere finanziario rimanga sostenibile anche per le economie domestiche di ceto medio.
- **Fissare la tariffa massima al di sotto dei costi complessivi** affinché anche le economie domestiche con redditi elevati beneficino del cofinanziamento pubblico e siano dunque più incentivate a lavorare.
- **Concedere sconti per fratelli e sorelle, per la famiglia o sulla quantità** al fine di sgravare in modo mirato le economie domestiche con più figli e/o con elevati gradi d'occupazione.
- **Optare per un sistema tariffale lineare piuttosto che per un sistema a più livelli** per evitare effetti soglia indesiderati.
- **Legare il diritto ai sussidi all'attività lucrativa e/o alla formazione dei genitori.**

Esempi di buone pratiche: promozione degli incentivi al lavoro

Neuchâtel: nella Città di Neuchâtel la tariffa massima per le strutture di custodia collettiva diurna è fissata a 85 franchi al giorno, dunque ben al di sotto dei costi complessivi.

Zurigo: nelle scuole pubbliche a orario continuato della Città di Zurigo, la custodia durante la pausa pranzo (incl. vitto) costa 6 franchi per tutti i bambini.

3. Garantire una buona qualità dell'offerta di custodia



La qualità della custodia di bambini è fondamentale per lo sviluppo nell'infanzia. Oltre a un atteggiamento rispettoso e attento nei confronti dei bambini da parte del personale di custodia, sono importanti in particolare le qualifiche e l'esperienza di quest'ultimo nonché il rapporto numerico tra personale e bambini accuditi. Un'impostazione di questi fattori adeguata ai bambini comporta dei costi. È dunque determinante dare un peso elevato alla qualità della custodia nel contesto dell'impostazione dei modelli di finanziamento. Di seguito sono presentati gli approcci che permettono di garantire una buona qualità.

- **Tenere adeguatamente conto degli aspetti qualitativi nel calcolo dei costi;** per gli enti pubblici, questo vale per:
 - il finanziamento della propria offerta;
 - il finanziamento indiretto dell'offerta di istituzioni private (fissazione della quota di contributi sui costi standard o sui costi complessivi e dell'importo dei buoni di custodia), oppure
 - il finanziamento diretto dell'offerta privata (fissazione dell'ammontare del finanziamento).
- **Accordare sovvenzioni dirette in caso di qualità particolare;** ciò significa che sono previsti contributi finanziari (supplementari) per chi presenta una qualità superiore a quella richiesta per l'autorizzazione.

Esempi di buone pratiche: garantire una buona qualità

San Gallo: la quota di contributi sui costi standard fissata dalla Città corrisponde ai costi complessivi medi delle strutture di custodia collettiva diurna degli anni precedenti e tiene conto dei requisiti qualitativi richiesti dall'autorità di vigilanza nonché degli orari di apertura delle strutture. Viene verificata regolarmente e adeguata ai costi reali da un gruppo di lavoro (in cui sono rappresentati anche le istituzioni interessate).

Bellinzona: le strutture di custodia collettiva diurna ricevono dal Cantone contributi supplementari se superano i requisiti cantonali minimi, per esempio per quanto concerne la quota di personale pedagogico qualificato o il livello dei salari. Complessivamente, la quota di finanziamento cantonale può quindi variare tra il 40 per cento (adempimento dei requisiti minimi) e il 66 per cento.

Conclusioni

L'obiettivo di rendere la custodia istituzionale accessibile per tutti i bambini, promuovere gli incentivi al lavoro e al contempo garantire una buona qualità dell'offerta può essere raggiunto attraverso diversi modelli di finanziamento. Istituzioni pubbliche o private, finanziamento diretto o indiretto, modelli di costo standard o buoni di custodia: l'aspetto più importante è in ogni caso l'ammontare del cofinanziamento da parte degli enti pubblici ed eventualmente dei datori di lavoro o di altri attori. Inoltre, per quanto riguarda l'impostazione dei modelli di finanziamento e tariffali bisogna provvedere a che sia tenuto adeguatamente conto della qualità della custodia, che tutti i genitori possano trarre beneficio dai contributi statali e che le tariffe siano accettabili a livello sociale e producano incentivi al lavoro.

Per sgravare finanziariamente i genitori occorrono innanzitutto l'impegno e la disponibilità degli enti pubblici ad investire. Le uscite supplementari necessarie per la custodia di bambini istituzionale possono essere cofinanziate da attori diversi e in svariati modi. C'è per esempio la possibilità di prevedere un finanziamento attraverso gli introiti fiscali, come è consuetudine nel settore della formazione. È inoltre ipotizzabile una maggiore ripartizione dell'onere finanziario tra diversi attori: Comuni e Cantoni nonché eventualmente Confederazione e datori di lavoro. In ultima analisi, infatti, gli investimenti nell'offerta di custodia costituiscono un vantaggio a tutti i livelli e per tutti gli attori. Recentemente uno studio sul rapporto costi-benefici per la Svizzera (Jacobs Foundation 2020) ha mostrato che gli investimenti operati dagli enti pubblici nella custodia di bambini complementare alla famiglia sono ripagati già dopo pochi anni.

The key facts in brief

How can affordable and quality childcare facilities be made accessible for every family in Switzerland? The present study shows possible approaches and gives examples of good practice. It is based on the following:

- an extensive analysis of the funding models for childcare facilities in the early years education and school education sectors in Switzerland and abroad,
- calculations of the financial burden facing households for childcare costs in various municipalities,
- an analysis of existing literature, and interviews with experts.

The study serves as a basis for the Federal Commission for Family Affairs (FCFA) to formulate recommendations for politicians and authorities on funding models for institutionalised childcare and for setting parental fees.

Funding models in Switzerland and abroad

Switzerland: Parents bear the brunt of the costs

In most cantons, the brunt of funding institutional care is borne by parents, although the municipalities and to some extent the cantons also contribute. In five cantons (four in the French speaking part of Switzerland plus Ticino) employers also contribute to funding. In the early years sector, parents in the cantons of Geneva, Vaud, and Neuchâtel receive the greatest financial support. In the schools' sector, Basel-Stadt also numbers among the cantons that provide substantial public funding. What is more, in the majority of cantons, some municipalities – mainly larger towns – grant parents greater support (setting the average parental contribution to funding at less than 50 percent).

CHF



European countries: widespread State funding

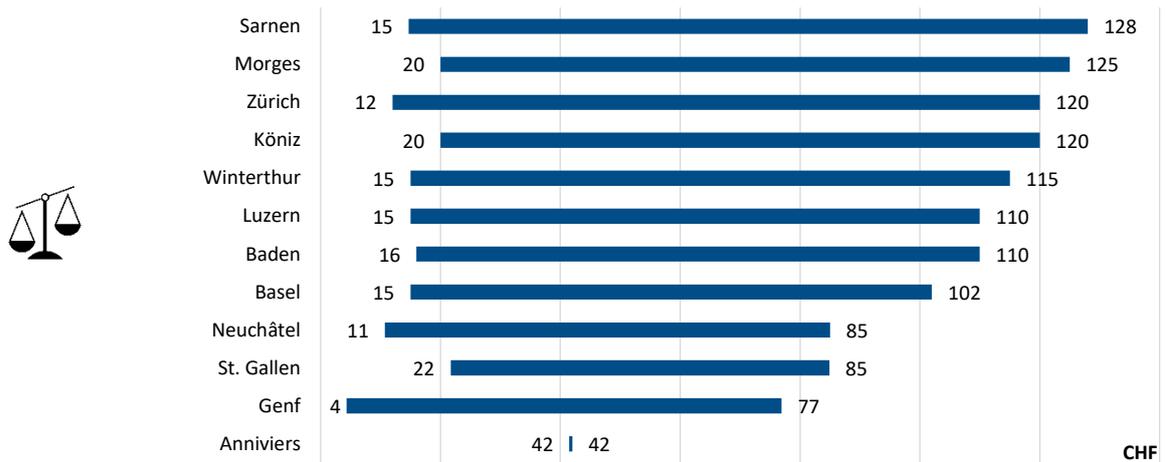
What tends to be the exception in Switzerland is the rule in other European countries. In most of the countries investigated, childcare is seen as a public service that is therefore largely publicly funded. Besides a much higher level of state funding, other factors contribute to the benefits extended to parents: extensive parental leave with high-income compensation allowances to enable families to secure childcare in the infant's first year. A right to a childcare place – to date, Basel-Stadt and Geneva are the only cantons in Switzerland to offer this (Geneva for childcare facilities in the school sector only). Or also state schools, where it is a matter of course for pupils to spend lunchtime on the school premises. Even though none of the foreign systems could likely be transposed *as is* to Switzerland, they provide numerous pointers to ways of enhancing the Swiss childcare provision and relevant framework conditions.



Burdens of childcare costs facing parents differ considerably depending on the place of residence

A detailed comparison of selected municipalities shows substantial differences in the provider and funding models as well as in parental fees (Figure 1).

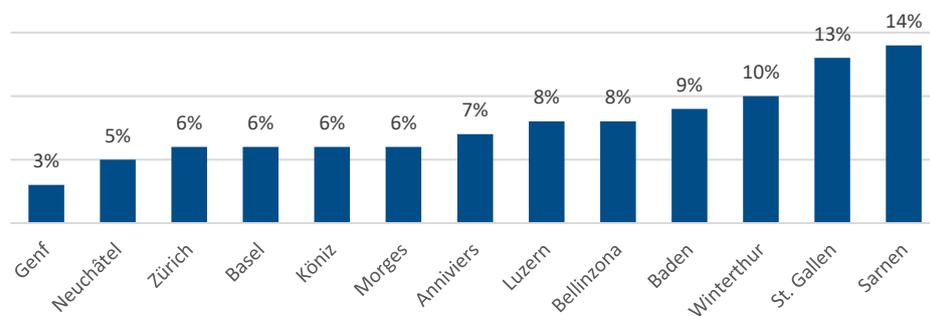
Figure 1: Pre-school childcare centres: minimum and maximum fees per day for children aged 18 months and above



INFRAS graphic. Fees charged by subsidized child day care centres (2020).

While mainly public providers are to be found in the school sector, private providers make up the majority in the early years sector. The latter are either supported directly by means of object financing and deficit guarantees, or the municipalities subsidise parents through childcare vouchers, reduced fees, or flat-rate contributions. The wide variety of funding and fee models is reflected in the financial burden of childcare costs faced by households (Figure 2). Depending on the municipality, parents spend 3 to 14 percent of their annual income on the care of 2 preschool children in a childcare centre for 2 days a week.

Figure 2: Share of annual income spent on childcare costs, cohabiting couple household, 2 pre-school children



INFRAS graphic.

The examples from the municipalities reveal no clear correlation between the funding model (e.g. object-centered or subject-centered financing with standard cost model or childcare vouchers) and the financial burden on households. This has to do with the wide range of municipal models. The analysis of the 13 municipalities shows no clear evidence of a clear pattern according to linguistic region. Promising initiatives exist in all regions to relieve the financial burden on parents.

Possible approaches and good practices

Drawing on the examples of the municipalities studied in greater depth, possible approaches are shown for improving accessibility to and the quality of childcare facilities and alleviating the financial burden on parents.

1. Make facilities accessible for all children

Numerous Swiss and foreign studies show that attending a preschool childcare centre has a positive impact on children's future education opportunities (Schwab et al. 2020). Children from socially less privileged families benefit most from the education and care received in institutionalised childcare facilities. However, socially disadvantaged families tend to use these facilities less frequently than better-off families. High fees represent a considerable barrier for the former. Matters are compounded by further obstacles such as a lack of information on facilities and subsidies, complicated application procedures involving numerous documents to submit, as well as long waiting lists. The funding and fee models have a decisive influence on accessibility, especially for children from socially disadvantaged families. The following list shows various strategies for guaranteeing access for all children.



- **Provide blanket subsidies for childcare facilities:** regardless of the type of care being provided for their children, parents should be able to benefit from subsidies. The most exemplary municipalities are those which guarantee all resident families a subsidised and hence affordable childcare place.
- **Base fees on income:** income-based fees reduce the obstacles to access for lower-income families. The lowest obstacles to access are where childcare for the lowest-income families is free, either funded through tax revenues or via supplementary family benefits.
- **Set very low uniform fees:** as an alternative to income-based fees, a uniform fee could be set, provided this is at a very low level. If uniform fees are applied, the lowest-income groups should still receive further reductions.
- **Consider special needs:** besides criteria such as the parents' occupation, education or state of health, the child's health and social aspects, e.g. language acquisition, social integration, or special needs, should also justify entitlement to subsidies.

- **Make the subsidy system as simple as possible and provide transparent information about it:** a uniform system for the early years sector and the school sector would be advantageous as it means parents do not have to deal with different systems and submit different applications. Information needs to be easy to understand and available in different languages.

Examples of good practice: access for all children

Geneva In Geneva, childcare provided in the subsidised early years and school sectors is free for low-income families. They only have to pay for lunch.

Baden In Baden, parents even receive subsidies if their child attends an early years childcare centre that does not have a service agreement with the municipality (within or outside the municipality of residence).

2. Improve incentives for parents to work

High childcare fees create a negative incentive to work, in particular for medium- to higher-income groups. For many higher-income families, it is not financially worthwhile to work more hours. In most cases, it is the mothers who reduce their working hours. This causes considerable costs to the economy and, not least, a loss of qualified workers. Below are several possible ways to incite parents to work.



- **Set the income threshold for entitlement to subsidies sufficiently low for the minimum fee and sufficiently high for the maximum fee** and ensure that the financial burden also remains reasonable for middle-income households.
- **Set the maximum fee or a uniform fee below full costs** so that high-income households also profit from the public co-financing and have more incentive to remain in their professional occupation.
- **Provide sibling, family, or volume discounts** to specifically lessen the burden on households with several children and/or a high number of working hours.
- **Linear fee system instead of tiered rates** to avoid undesirable threshold effects.
- **Link subsidy entitlement to parents' gainful employment**

Examples of good practice: increase incentives to work

Neuchâtel In the city of Neuchâtel, the maximum fee of CHF 85 per day in early years childcare centres is well below full costs.

Zurich In state schools in the city of Zurich, lunchtime supervision incl. lunch costs CHF 6 for all children.

3. Guarantee a high standard of childcare facilities



A high standard of care is key to a child's development. Besides a respectful and attentive interaction with the children on the part of the carers, the most important factors are the qualifications and experience of the care staff and the ratio of staff to children. Ensuring that these child-friendly criteria are in place entails costs. A high degree of importance must therefore be accorded to the quality of childcare when developing the financing model. A high standard of quality can be guaranteed with the following strategies.

- **Pay due attention to quality when calculating costs**, especially concerning the following for public sector entities:
 - financing of their facilities
 - subject-centered financing of facilities run by private sector providers (by defining standard or full cost rates, childcare voucher amounts) or
 - object financing for private facilities (by defining the amount of object financing)
- **Provide direct grants for particularly high quality**; i.e. (supplementary) financial contributions for quality above authorization requirements.

Examples of good practice: ensuring high quality

- St. Gallen** The city's standard costs correspond to the average full costs of early years childcare centres over recent years and take into account quality requirements imposed by the supervisory authorities as well as the opening times of the care establishments. Standard costs are regularly monitored by a working group (incl. provider representatives) and adjusted to real costs.
- Bellinzona** Early years childcare centres receive additional amounts from the canton if they exceed the minimum cantonal requirements, e.g. in terms of the proportion of pedagogically trained staff or wage levels. In total, the funding provided by the canton can range from 40% (if the minimum requirements are met) to 66%.

Conclusions

The goal of making institutionalised care accessible to all children, promoting incentives to work, and, at the same time, ensuring high-quality facilities can be achieved with various funding models. Whether public or private providers, object or subject-centered financing, a standard cost model or care vouchers are of less relevance – what matters above all is the amount of co-financing from the public sector and, possibly, from employers and other stakeholders. When developing funding and fee models, it is also important to ensure that adequate attention is paid to the quality of childcare, that as many parents as possible benefit from public grants and that fees are socially acceptable thereby inciting parents to work.

Easing the financial burden on parents demands first and foremost a commitment and a willingness to invest on the part of the public sector. The necessary additional expenditure for institutionalised childcare can be co-financed in different ways and by various stakeholders. One option is to rely on tax revenues as is customary in the education sector. Conceivably, the financial burden could also be shared more equitably among the various stakeholders: i.e. among municipalities and cantons and possibly also the Confederation and employers. Ultimately, all levels and stakeholders benefit from investments in childcare facilities. Only recently, a cost-benefit study showed that investments in state sector childcare in Switzerland paid off after just a few years (Jacobs Foundation 2020).

1. Introduction

En Suisse, les parents assument la plus grande part des frais d'accueil de leurs enfants dans une structure préscolaire, une structure parascolaire ou un accueil familial de jour. Les pouvoirs publics et, dans une moindre mesure, les employeurs cofinancent également l'accueil des enfants, toutefois une petite partie seulement en comparaison avec les pays examinés dans cette étude. La charge financière qui en résulte pour les ménages peut avoir des conséquences négatives : ainsi, dans de nombreux endroits, les offres institutionnelles d'accueil des enfants sont difficilement accessibles aux familles à faibles revenus et les incitations à l'exercice d'une activité professionnelle sont dérisoires pour les personnes à revenus plus élevés. La Commission fédérale pour les questions familiales (COFF) a mandaté la présente étude afin d'obtenir un aperçu des modèles de financement et de tarification de l'accueil extrafamilial et parascolaire. Le présent chapitre décrit l'objet de l'étude et la démarche méthodologique.

1.1. Contexte

La Commission fédérale pour les questions familiales (COFF) a fait de la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle pour les deux parents l'un de ses thèmes prioritaires pour la législature 2019 à 2023. Mettre à disposition des offres d'accueil extrafamilial et parascolaire en quantité suffisante, de qualité, adaptées aux besoins et financièrement abordables constitue l'élément clé de ce pôle prioritaire. S'il est vrai que l'offre d'accueil extrafamilial s'est considérablement étoffée ces dernières années, notamment grâce au programme d'impulsion, limité dans le temps, de la Confédération « Aides financières à la création de places d'accueil pour enfants », l'accessibilité financière à ces services ainsi que la qualité peuvent être encore considérablement améliorées.

La fréquentation d'une structure d'accueil préscolaire, d'une famille de jour ou d'une structure d'accueil parascolaire (cf. glossaire) est financée en Suisse en grande partie par les parents. Les pouvoirs publics, et en partie les entreprises, ne supportent en général qu'une portion réduite des coûts. Tout au contraire des Etats voisins où la participation des pouvoirs publics et, dans une moindre mesure, des employeurs ainsi que des établissements ecclésiastiques est bien plus élevée. De ce fait, la charge financière assumée par les familles pour l'accueil des enfants est nettement plus faible à l'étranger que dans notre pays (OFAS 2015). Mais même au sein de nos frontières, cette charge financière varie fortement selon les régions dans la mesure où les modèles de financement (cf. glossaire) diffèrent non seulement d'un canton à l'autre, mais aussi le plus souvent d'une commune à l'autre. Ainsi, de nos jours, la capacité d'une famille à acquitter le coût de la fréquentation d'une structure d'accueil institutionnelle

(cf. glossaire) dépend pour beaucoup du lieu de résidence voire tout simplement de l'offre d'accueil (cf. notamment Jacobs Foundation 2016 et 2018). Ces faits sont connus depuis longtemps et diverses publications à ce sujet constatent la nécessité d'agir au niveau du financement de l'accueil des enfants en Suisse (cf. p. ex. Commission suisse pour l'UNESCO 2019, Jacobs Foundation 2020 ou Ecoplan 2020).

Mais comment ce financement doit-il être concrètement agencé pour être le plus efficace possible, c'est-à-dire **(1) abaisser les obstacles d'accès, (2) améliorer les incitations à l'exercice d'une activité professionnelle pour les parents et (3) assurer la qualité des offres** ? C'est sur cette problématique complexe que la COFF a confié la réalisation d'une étude à deux instituts de recherche, INFRAS et evaluanda.

1.2. Objectifs, objet et structure du rapport

Objectifs

La présente étude poursuit deux objectifs principaux :

- délivrer des informations de fond actuelles concernant le financement et les contributions parentales demandées par les services d'accueil institutionnel, et
- présenter, à l'aide d'une analyse des modèles de financement nationaux et étrangers, des exemples de bonnes pratiques et des approches de financement et de contributions qui mèneraient à tous les enfants l'accès à des offres d'accueil et d'éducation de qualité.

Objet de l'étude

Près de deux tiers des enfants de moins de 13 ans sont confiés, en Suisse, à des tiers. Cette proportion atteint 71 % pour les enfants de zéro à trois ans qui grandissent dans un foyer avec deux parents et 60 % pour les enfants de quatre à 12 ans. En matière d'accueil extrafamilial, les parents font le plus souvent appel aux grands-parents (33 %) ainsi qu'aux structures d'accueil préscolaire ou aux structures d'accueil parascolaire (respectivement 32 %¹⁰). En ce qui concerne les ménages monoparentaux, la proportion d'enfants fréquentant une structure d'accueil préscolaire ou une structure parascolaire est même de 49 %.

L'étude se focalise sur les **structures d'accueil institutionnelles pour enfants**. Elles comprennent toutes les structures privées ou publiques prenant en charge des enfants. Il existe des structures destinées aux enfants en âge préscolaire (**crèches, structures d'accueil préscolaire**),

¹⁰ Enquête 2018 sur les familles et les générations de l'Office fédéral de la statistique (publiée en 2020).

des structures prenant en charge les enfants en âge scolaire (**accueil parascolaire, écoles à horaire continu**¹¹) et finalement des structures pour enfants de tous âges. Dans le cas où il est organisé (p. ex. en association ou en réseau), l'**accueil familial de jour** est également considéré comme un mode de garde institutionnel¹². Les services institutionnels sont en règle générale payants et sont subventionnés dans certains cas.

Parenthèse : Écoles à horaire continu

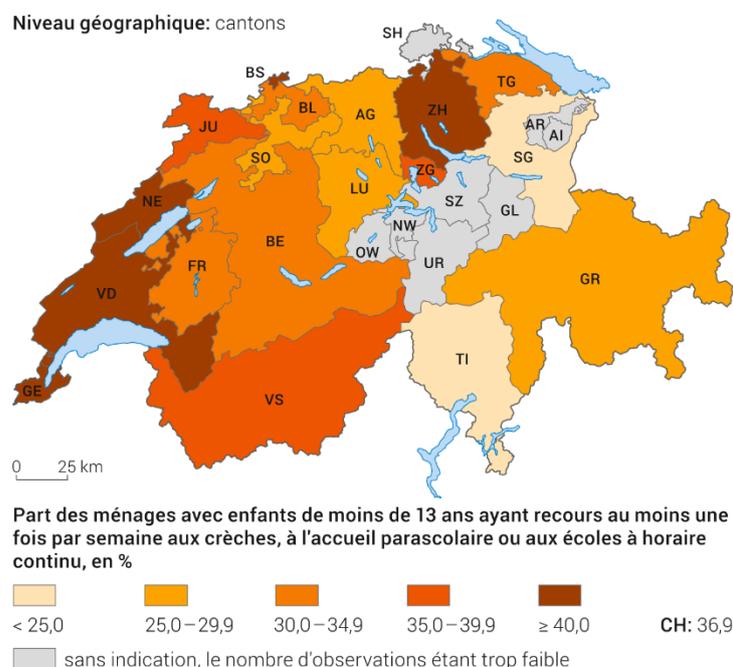
Il existe une variante spécifique aux structures d'accueil parascolaire, ce sont les **écoles à horaire continu** (cf. glossaire). On comprend sous ce terme les modèles scolaires qui incluent la fréquentation de l'accueil de midi pour tous les enfants d'un collège, tous les jours ou certains jours. Ce type d'écoles de jour publiques n'existe en Suisse que dans peu de communes. Il s'agit majoritairement d'écoles nécessitant de la part des parents une inscription et dans lesquelles les parents participent financièrement aux frais de repas et d'accueil. Les coûts sont, dans la plupart des cas, comparables aux coûts de l'accueil dans les écoles proposant des structures d'accueil parascolaire. La ville de Zurich est un cas particulier car les écoles de jour y font l'objet actuellement d'un projet pilote et devraient y seront introduites de manière généralisée à partir de 2024.

La Figure 3 montre le taux d'utilisation des structures d'accueil préscolaire et des structures d'accueil parascolaire dans les différents cantons en 2018, selon l'enquête sur les familles et les générations de l'Office fédéral de la statistique (OFS) publiée en 2020. On observe de grandes différences régionales. Alors que dans les cantons de Neuchâtel, Vaud et Zurich, près de 40 % des ménages ayant des enfants de moins de 13 ans ont recours au moins une fois par semaine à une offre d'accueil extrafamilial ou parascolaire, cette proportion est inférieure à 25 % au Tessin et dans le canton de St-Gall.

¹¹ Il existe une multitude d'appellations pour désigner l'accueil parascolaire. Dans le présent rapport, nous employons le terme de « structure d'accueil parascolaire ». Il englobe les établissements privés et publics accueillant des enfants en dehors des heures de cours, les écoles à horaire continu et les offres d'accueil parascolaire dans les crèches.

¹² Dans le domaine de l'accueil familial de jour, de nombreuses personnes travaillent à titre indépendant et ne sont rattachées à aucune organisation. Ces services d'accueil individuels n'apparaissent pas systématiquement dans les statistiques cantonales et ne sont pas considérés comme une forme d'accueil institutionnelle.

Figure 3 : Ménages ayant recouru en 2018 à des structures d'accueil préscolaire ou des structures d'accueil parascolaire (OFS 2020)



Source: OFS – Enquête sur les familles et les générations (EFG)

© OFS 2020

Structure du rapport

Pour une meilleure compréhension des termes spécifiques, le lecteur peut se référer à un glossaire à l'annexe A6.

Dans le présent rapport, les résultats de l'étude sont présentés comme suit :

- **Le chapitre 2 décrit de manière succincte les différents modèles de financement des offres d'accueil institutionnelles appliqués en Suisse et à l'étranger.** Afin de fournir une vue d'ensemble de la situation en Suisse, le rapport présente tout d'abord les différentes réglementations et compétences en matière de financement dans les cantons (chap. 2.1). Le chapitre 2.2 offre une description sommaire de la situation en matière de financement dans dix pays européens sélectionnés (l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie ainsi que l'Angleterre, des pays scandinaves et du Benelux). Sur la base de cette analyse, un aperçu des principaux types de financement est établi au chapitre 2.3 ; enfin, le chapitre 2.4 récapitule les points clés dans une conclusion intermédiaire. Des informations détaillées sur les modèles de financement appliqués en Suisse et dans les pays européens examinés figurent aux annexes A2 et A3.
- **Le chapitre 3 fournit une analyse approfondie des modèles de financement, des tarifs parentaux et de la charge financière dans un certain nombre de communes suisses.** Il décrit

en détail les systèmes de financement et de tarification des structures d'accueil préscolaire (chap. 3.1) et parascolaire (chap. 3.2) de 13 communes suisses, ainsi que la charge financière assumée par les ménages dans ces communes. Le chapitre 3.3 présente les résultats d'un atelier d'experts portant sur les modèles de financement. Enfin, les conclusions de cette analyse à l'échelon communal sont exposées au chapitre 3.4.

- **Sur la base des analyses effectuées, le chapitre 4 présente différents modèles possibles de financement et de tarification**, illustrés à l'aide d'exemples de bonnes pratiques issus des communes étudiées.
- Enfin, **dans le chapitre 5, les auteurs établissent une conclusion** à partir des questions centrales de la recherche.

1.3. Démarche méthodologique

Les principales approches méthodologiques de la présente étude sont l'analyse de dispositions légales et de documents, des clarifications approfondies concernant chacune des communes ainsi que des calculs de la charge financière supportée par les ménages et enfin un atelier d'échange avec des experts. Les différents éléments de méthodologie sont brièvement expliqués ci-après.

A. Analyse de la situation financière en Suisse : examen par canton

Afin d'analyser la situation des financements en Suisse, un examen a été réalisé au niveau de des cantons. Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur les informations disponibles au niveau cantonal en particulier les bases légales concernant le financement, les informations figurant sur les sites Web des cantons, les rapports de suivi et d'évaluation existants ainsi que sur des demandes de renseignement ciblées par téléphone. Les données recueillies dans le cadre de cet examen sont les suivantes :

- **Réglementation du financement** dans les bases légales cantonales relatives à l'accueil extra-familial et/ou parascolaire¹³,
- **Compétence en matière de financement** : commune, canton, employeurs, fonds de loterie, autres acteurs privés,
- **Modèles de financement** répandus dans le canton : financement direct ou indirect du sujet (cf. glossaire), financement de l'objet (cf. glossaire), formes mixtes,
- Proportion d'**offres** privées et publiques¹⁴,
- **Droit légal** à une place d'accueil (cf. glossaire).

¹³ Ci-après « bases légales ».

¹⁴ Les services ecclésiastiques sont comptés parmi les offres privées.

Ce type d'examen présente plusieurs défis : en premier lieu, l'éventail des bases juridiques est très différent en fonction du canton et du secteur (structures d'accueil préscolaire, structures d'accueil parascolaire et accueil familial de jour). Par exemple, dans quelques cantons c'est en fonction du secteur la constitution cantonale, la législation sociale cantonale ou bien l'ordonnance cantonale sur le placement d'enfants qui s'applique, tandis que d'autres cantons ont une loi explicitement dédiée à l'accueil extrafamilial. Et chez ces derniers, il existe en plus des différences substantielles. Ainsi, dans certains cantons, les bases légales régissant l'accueil extrafamilial englobent les structures d'accueil préscolaire, les structures d'accueil parascolaire et l'accueil familial de jour (p. ex. AG, BS, FR, GR, TG), alors que dans d'autres cantons, elles visent uniquement la petite enfance (p. ex. BL, NW, OW, ZH). La dénomination de la loi ne permet donc pas d'en déduire clairement la teneur.¹⁵ Deuxièmement, le degré d'information disponible varie également très fortement d'un canton à l'autre et c'est particulièrement vrai pour les informations concernant la proportion d'offres privées et publiques. C'est pourquoi les informations présentées dans ce rapport ne sont pas toujours exhaustives.

B. Analyse de la situation financière à l'étranger : revue de pays sélectionnés

Le financement de l'accueil institutionnel des enfants a été examiné dans dix pays européens aux fins du présent rapport :

- Allemagne (DE)
- Angleterre (Ang.)
- Autriche (AT)
- Danemark (DK)
- France (FR)
- Italie (IT)
- Luxembourg (LU)
- Pays-Bas (NL)
- Norvège (NO)
- Suède (SE)

Lors de la sélection des pays, il était important d'inclure les pays voisins et de prendre en considération des pays connaissant des modèles de financement innovants (p. ex. Luxembourg, Pays-Bas, pays nordiques).

Le principal intérêt de l'analyse résidait dans les aspects suivants :

- Durée du congé de maternité, du congé de paternité et du congé parental : à partir de quand un accueil extrafamilial est-il nécessaire pour les parents exerçant une activité professionnelle ?
- Y-a-t-il un droit légal à une place d'accueil ? À partir de quel âge ?

¹⁵ Ainsi, il est possible que certaines autres dispositions existant dans des cantons ne soient pas couvertes par la présente méthode.

- Quels modèles de financement sont répandus dans les secteurs de l'accueil préscolaire et de l'accueil parascolaire ?
- À combien s'élèvent les dépenses publiques (en pourcentage du produit intérieur brut) par secteur ?¹⁶
- Quel est le taux d'accueil¹⁷ dans les structures d'accueil préscolaire et parascolaire ?

Les sources sur lesquelles nous nous appuyons sont des rapports spécifiques sur les pays concernés et des études de synthèse (Commission européenne 2019, Naumann et al. 2013, Oberhuemer et al. 2010, OCDE 2015, 2016, 2019a, 2019b, ÖIF 2018, Schreyer et al. 2017, site Web Eurydice¹⁸) ainsi que, le cas échéant, les sites Web des autorités nationales.

C. Analyse approfondie des systèmes de financement et de tarification de 13 communes suisses

Pour ce rapport, les systèmes de financement et les tarifs parentaux des 13 communes suivantes ont été soigneusement examinés :

- | | |
|-------------------|--------------------|
| ▪ Anniviers (VS) | ▪ Morges (VD) |
| ▪ Baden (AG) | ▪ Neuchâtel (NE) |
| ▪ Bâle (BS) | ▪ Saint-Gall (SG) |
| ▪ Bellinzone (TI) | ▪ Sarnen (OW) |
| ▪ Genève (GE) | ▪ Winterthour (ZH) |
| ▪ Köniz (BE) | ▪ Zurich (ZH) |
| ▪ Lucerne (LU) | |

La sélection des communes s'est appuyée sur les critères suivants :

- couverture de tous les types de financement de la typologie recensée dans la revue des financements en Suisse et à l'étranger (cf. chap. 2.3),
- couverture des différentes formes de financement, à savoir financement direct et indirecte du sujet ainsi que financement de l'objet,
- couvertures de toutes les régions linguistiques de Suisse,
- couvertures de territoires urbains et ruraux,
- inclusion d'exemples intéressants issu de l'évaluation.

¹⁶ Pour cette comparaison, les dépenses sont présentées en pourcentage du produit intérieur brut et en termes absolus (ajustés en fonction du pouvoir d'achat) sur la base des données de l'OCDE. Le système fiscal de l'État concerné n'est toutefois pas pris en considération. Dans les pays nordiques en particulier, mais aussi en Allemagne ou en France, p. ex., la part de prélèvement fiscal (sur le revenu) est plus élevée qu'en Suisse, selon le niveau de revenu.

¹⁷ Proportion d'enfants d'une cohorte d'âge qui bénéficient d'un accueil extrafamilial ou parascolaire.

¹⁸ https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/home_en (consulté en mai 2020)

La sélection des communes n'est toutefois pas entièrement représentative.

Les informations concernant les modèles de financement et de tarification des différentes communes ont été recueillies par des recherches sur Internet et par examen des cadres juridiques respectifs, des réglementations tarifaires ainsi que d'autres documents pertinents. À titre complémentaire, de nombreuses informations détaillées ont pu être recueillies auprès des services communaux responsables de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants.

À côté de l'analyse des modèles de financement et de tarification des 13 communes, l'étude s'est également intéressée à la charge que les dépenses d'accueil extrafamilial représentent pour le budget d'un ménage dans les différentes communes. Les frais d'accueil extrafamilial de quatre ménages témoins ont été calculés sur la base des différents dispositifs de tarification des communes. Au niveau des types de ménages, une distinction a été établie entre les couples et les ménages monoparentaux ainsi que le nombre d'enfants (un ou deux).

Pour la grande majorité des communes examinées, le montant des dépenses d'accueil dépend des revenus et souvent également de la fortune des ménages. Les hypothèses retenues en matière de revenu, de patrimoine et de taux de fréquentation visaient à refléter des ménages suisses moyens. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a calculé, à partir de la base de données concernant la situation économique des personnes en âge d'activité et à l'âge de la retraite (WiSiER)¹⁹, des valeurs moyennes pour le revenu annuel²⁰ et le taux d'activité professionnelle des ménages. Les ménages témoins représentés dans le Tableau 1 ont été choisis²¹ à partir des données de l'année 2015 concernant les familles d'au moins un enfant de moins de 12 ans.

¹⁹ La série de données comprend entre autres des données fiscales des années 2011–2015 de 11 cantons : AG, BE, BL, BS, GE, LU, NE, NW, SG, TI et VS (<https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungsbe-reiche/WiSiER.html>) ; consulté le 22.10.2020).

²⁰ Somme des différentes sources de revenu des ménages (revenu de l'activité professionnelle après déduction des cotisations de sécurité sociale, rentes des 1^{er}, 2^e et 3^e piliers de la prévoyance vieillesse, allocation pour impotence, prestations complémentaires [PC], aide sociale cantonale, autres prestations sociales [indemnité journalière AC], autres revenus). Le tableau 11 du rapport de méthodologie présente une synthèse (OFAS 2019).

²¹ Le filtre exact pour la sélection des ménages était d'avoir au moins 1 enfant de moins de 12 ans et au max. 2 enfants de moins de 18 ans.

Tableau 1 : Description des quatre ménages témoins

Ménage témoin*	Revenu annuel (net)	Fortune	Taux d'activité	Nombre de journées d'accueil extrafamilial par semaine et par enfant
Couple avec 1 enfant	114 000 CHF	30 000	140 % ²²	2
Couple avec 2 enfants	114 000 CHF	30 000	140 %	2
Ménage monoparental avec 1 enfant	60 000 CHF	5 000	60 %	3
Ménage monoparental avec 2 enfants	60 000 CHF	5 000	60 %	3

Tableau INFRAS.

* Des différences de revenus et de taux d'activité régionales n'ont pas été prises en considération. Le revenu annuel considéré dans la présente étude est détaillé dans la note de bas de page 20.

Selon les communes, le calcul des frais d'accueil est effectué sur la base du revenu brut, net ou imposable (revenu déterminant [cf. glossaire]). Dans de nombreuses communes, la fortune est prise en compte dans la fixation du revenu déterminant. Pour le calcul des frais d'accueil, les hypothèses sur les revenus et la fortune énumérées dans le tableau 1 ont été modélisées en fonction des réglementations tarifaires en vigueur dans les 13 communes étudiées. Les calculs ont été réalisés aussi bien pour des familles ayant des enfants d'âge préscolaire que pour des familles avec enfants scolarisés.

D. Atelier de discussion avec des experts

Les résultats des analyses menées en Suisse et à l'étranger ont été présentés et ont fait l'objet de discussions lors d'un atelier et d'entretiens avec des experts de toutes les régions de Suisse (cf. annexe A1). Ces experts étaient des représentants de cantons et de villes, d'organismes exploitant des établissements d'accueil et d'organisations spécialisées. Des spécialistes de la petite enfance et du secteur scolaire y participaient. Le débat mené pendant l'atelier a généré une base d'informations permettant d'identifier des bonnes pratiques ainsi que des approches pour la conception de modèles de financement et de tarification.

²² Le taux d'activité des couples ayant au moins 1 enfant de moins de 12 ans était en moyenne de 128 % ; la médiane était de 120 %. La valeur a été arrondie pour les ménages témoins à 140 % ou 2 jours d'accueil, car cette valeur moyenne inclut également les ménages qui ne travaillent pas à plus de 100 % et qui n'ont pas besoin de recourir à l'accueil extrafamilial. En outre, de nombreuses crèches imposent la fréquentation de la structure au moins 2 jours par semaine.

2. Survol des modèles de financement nationaux et étrangers

Nous effectuons ci-après un tour d’horizon des principaux modèles de financement pour les structures d’accueil préscolaire, les structures d’accueil parascolaire et l’accueil familial de jour en Suisse et à l’étranger. Cet aperçu ne prétend pas à l’exhaustivité. L’objectif est d’établir une vue d’ensemble des grands axes des systèmes de financement, des dispositions légales en vigueur et des acteurs responsables du financement. Sont présentés dans un premier temps les résultats pour la Suisse et pour une sélection de pays européens. Une typologie des principaux modèles de financement en Suisse et à l’étranger est ensuite dressée sur cette base.

2.1. Modèles en Suisse

Comme indiqué précédemment, l’examen des modèles de financement utilisés en Suisse est centré sur les dispositions légales cantonales. Les résultats sont présentés au chapitre 2.1.2. Au préalable, le chapitre 2.1.1 propose un bref aperçu des principales conditions-cadres applicables au niveau fédéral.

2.1.1. Conditions-cadres au niveau fédéral

Au niveau fédéral, les bases légales régissant l’accueil extrafamilial prodigué au sein des structures d’accueil de l’enfance et des familles de jour sont constituées par l’ordonnance sur le placement d’enfants (OPE ; RS 211.222.338) du 19 octobre 1977. Lesdites bases édictent différents principes en matière d’autorisation, de surveillance et de qualité, mais ne régissent pas le financement des offres. Ce dernier point est de la compétence des cantons ou des communes. Dans le domaine de l’accueil institutionnel de l’enfance, la Confédération assume aujourd’hui avant tout une fonction de soutien, qui consiste par exemple à produire des données statistiques, à mandater des projets de recherche ou encore à octroyer des aides financières aux organisations professionnelles couvrant le territoire national ou celui d’une région linguistique (kibesuisse, pro enfance). Dans le cadre de divers programmes d’impulsion à durée limitée, elle participe en outre depuis 18 ans à la création de places d’accueil (structures d’accueil préscolaire et parascolaire), à la coordination de l’accueil par l’intermédiaire d’organisations de familles de jour ainsi que, depuis 2018, à la réduction des contributions parentales via l’augmentation des subventions cantonales et communales et à l’optimisation de l’offre en fonction des besoins des parents.

Aides financières à la création de places d'accueil

Depuis le 1^{er} février 2003 et initialement jusqu'à fin 2023, les structures d'accueil nouvellement créées au bénéfice d'une autorisation et celles qui augmentent leur nombre de places bénéficient d'un soutien financier de la Confédération en vertu de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc ; RS 861). Depuis la mise en œuvre de la loi fédérale il y a 18 ans, 3596 demandes ont été approuvées. La Confédération a soutenu avec un montant de 407 millions de francs suisses la création de 65 225 nouvelles places d'accueil. 212 demandes sont encore en cours de traitement, lesquelles devraient permettre le soutien de 5000 places d'accueil supplémentaires.²³

Aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales

Depuis le 1^{er} juillet 2018, la Confédération soutient financièrement les cantons et les communes qui accroissent leurs subventions à l'accueil extrafamilial des enfants afin de réduire les coûts à la charge des parents. Le montant des aides fédérales au canton est proportionnel à l'augmentation des subventions cantonales et communales. Les cantons peuvent imposer aux employeurs de participer au financement de l'accueil extra-familial. La contribution des employeurs est prise en compte pour le calcul des aides financières versées par la Confédération. Les versements sont limités à trois ans et dégressifs d'année en année : 65 % de l'augmentation des subventions la première année, 35 % la deuxième et 10 % la troisième. Début 2020, les demandes de trois cantons ont été acceptées. Les demandes de huit autres cantons étaient en cours d'examen. Un crédit d'engagement de 96,8 millions de francs suisses sur cinq ans est disponible pour la mise en œuvre. En raison des nombreuses demandes supplémentaires déposées par les cantons depuis le mois de janvier 2020, ce crédit n'est pas suffisant. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé lors de sa séance du 5 mars 2021 de proposer aux Chambres fédérales une augmentation du crédit de 80 millions de francs suisses.

Autres conditions-cadres pertinentes au niveau fédéral

La **charge fiscale** joue elle aussi un rôle essentiel dans la charge financière supportée par les parents pour l'accueil extrafamilial. Dans ce contexte, le montant de la **déduction des frais de garde des enfants par des tiers** est particulièrement pertinent. Au niveau fédéral, les frais effectifs de garde par des tiers sont déductibles jusqu'à concurrence de 10 100 CHF par enfant. Dans les cantons, différents plafonds de déduction s'appliquent (cf. chap. 3).

Un autre facteur essentiel affectant la charge financière réside dans l'existence d'un **congé parental** (cf. glossaire) avec compensation du salaire ou plus précisément dans la question de savoir combien de temps les parents peuvent s'occuper à domicile de leurs enfants après la

²³ Aides financières à la création de places d'accueil extrafamilial pour enfants : bilan après 18 années (état au 31 janvier 2021).

naissance sans subir une perte de revenu trop importante. Depuis 2005, il existe en Suisse un congé de maternité de 14 semaines à partir de l'accouchement avec maintien du versement du salaire à hauteur de 80 %. De plus, un congé de paternité de deux semaines a été introduit le 1^{er} janvier 2021. Depuis lors, les pères peuvent prendre un congé payé de deux semaines dans les six mois qui suivent la naissance de leur enfant. Ce congé est financé tout comme le congé de maternité par le régime des allocations pour perte de gain (APG) avec une compensation de 80 % du salaire, plafonnée à 196 CHF par jour.

Parenthèse : Indemnité coronavirus de la Confédération

La crise sanitaire causée par le coronavirus (COVID-19) et le semi-confinement national que celle-ci a entraîné au printemps 2020 ont montré combien les services d'accueil extrafamilial et parascolaire sont essentiels pour le fonctionnement de l'économie et de la société. Les offres dans ce domaine ont été déclarées d'importance systémique. Afin de lutter contre la pandémie de coronavirus, le Conseil fédéral a ordonné aux cantons le 16 mars 2020 de garantir l'offre d'accueil extrafamilial pour les enfants qui ne peuvent pas bénéficier d'une solution d'accueil privée. Les cantons ont mis en œuvre de différentes manières les mesures prévues par le Conseil fédéral. Certains ont obligé les structures d'accueil préscolaire à cesser complètement leurs activités et ont créé d'autres offres adaptées ; d'autres ont demandé aux structures préscolaires de maintenir leurs structures ouvertes mais de manière réduite, tandis que certains n'ont pas édicté de directives du tout. S'agissant des institutions d'accueil privées, le manque à gagner ainsi occasionné a pu mettre en péril jusqu'à leur existence puisque les recettes issues des contributions des parents et des subventions liées aux prestations octroyées par les communes/cantons ont fortement diminué, sans pouvoir être totalement compensées par des économies au niveau des charges (notamment via le recours au chômage partiel). Les exploitants n'ont que partiellement sollicité les aides sous forme de prêts en faveur des PME, car ils n'étaient pas en mesure de les rembourser du fait de leur couverture en capitaux propres souvent réduite.²⁴

En mai 2020, le Conseil fédéral a édicté sur mandat du Parlement une ordonnance sur l'atténuation des conséquences économiques des mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) sur l'accueil extra-familial institutionnel pour enfants (RS 862.1). La Confédération apporte ainsi un soutien aux institutions privées d'accueil extra-familial pour enfants (structures d'accueil préscolaire, structures d'accueil parascolaire et accueil familial de jour) qui ont subi des pertes financières en lien avec la crise du coronavirus. Les cantons sont tenus par la

²⁴ Cf. Publication de la COFF du 02.04.2020 « [L'épidémie de coronavirus menace l'accueil préscolaire : la politique et les autorités doivent agir](#) ». Consultée en mai 2020.

Confédération d'accorder des aides financières aux institutions d'accueil extrafamilial pour enfants afin de compenser les contributions des parents non perçues durant la période du 17 mars 2020 au 17 juin 2020. La Confédération prend à sa charge un tiers des coûts qui en résultent pour les cantons. Le Parlement a approuvé un crédit de 65 millions de francs suisses à cet effet. L'objectif principal de ce soutien fédéral est de prévenir des fermetures et des faillites d'institutions pour que l'offre d'accueil permettant aux parents de concilier vie familiale et activité professionnelle demeure aussi étoffée qu'auparavant. Lors de la session d'hiver 2020, le Parlement a chargé le Conseil fédéral d'étendre le droit à la compensation pour perte de gain aux institutions publiques. Le Conseil fédéral a complété le dispositif légal à cet effet dans le cadre de la révision de la loi COVID-19 du 25 septembre 2020 (RS 818.102). Le Parlement a approuvé le nouvel article et un crédit de 20 millions de francs suisses à l'occasion de la session de printemps 2021.

2.1.2. Situation dans les cantons

Nous présentons ici la situation en matière de financement dans les cantons sur la base des caractéristiques suivantes :

- droit légal à une place d'accueil,
- réglementation du financement dans les bases légales *cantoniales*,
- compétence²⁵ en matière de financement,
- modèles de financement répandus dans le canton considéré : financement direct ou indirect du sujet, financement de l'objet, formes mixtes (cf. définitions ci-après),
- proportion entre offres privées et publiques.

Les présentations qui figurent dans ce chapitre se limitent au niveau cantonal. Sachant toutefois que le financement n'est fréquemment réglé qu'à l'échelle communale²⁶, il sera procédé dans un second temps à un examen plus poussé au niveau de la commune avec une sélection de 13 exemples (cf. chap. 3). Nous nous sommes par ailleurs limités à une analyse des bases légales. En raison de la méthodologie adoptée, l'éventuelle participation au financement de cantons ou communes sans obligation légale, sur une base volontaire, n'est pas répertoriée ci-après.

Le financement de l'accueil dans des structures d'accueil préscolaire, des structures d'accueil parascolaire et de l'accueil familial de jour étant souvent réglé de manière différente au sein d'un même canton, la situation relevée pour les trois formes d'accueil est présentée séparément dans les sous-chapitres suivants (chap. 2.1.2.1 Structures d'accueil préscolaire ; 2.1.2.2 Structures d'accueil parascolaire ; 2.1.2.3 Accueil familial de jour). À titre d'introduction, les principaux termes en relation avec le financement de l'objet et du sujet sont définis ci-dessous.

²⁵ Les bases légales règlent la compétence en matière de financement ou de mise à disposition des offres, ce qui n'implique toutefois pas nécessairement une participation financière du canton. Le rapport d'Ecoplan (2020) révèle que 15 des 26 cantons participent financièrement à l'accueil préscolaire. Dans le présent rapport, nous répertorions deux cantons de moins. La différence est due à la méthodologie employée (examen des lois) pour la présente analyse qui limite la description des compétences aux bases légales cantonales.

²⁶ S'agissant de la petite enfance, Ecoplan (2020) dresse le constat qu'il en est ainsi dans 11 cantons. Dans le présent rapport, il n'y a que sept cantons. La différence est due au fait que depuis la publication du rapport Ecoplan, les cantons de SG et SH participent également au financement. Les cantons d'AR et de BS sont répertoriés différemment en raison de la méthodologie appliquée qui diffère.

Définitions : financement de l'objet et du sujet

Les professionnels utilisent différents termes pour qualifier le financement des structures d'accueil d'enfants en Suisse. Nous nous référons ci-après à la définition de kibesuisse (2018), qui distingue deux grandes formes de financement :

- **Financement de l'objet** : les prestataires sont soutenus directement par les pouvoirs publics sous forme par exemple de contributions financières ou encore d'exonérations de loyer et de garanties de déficit (cf. glossaire). Le financement de l'objet peut être lié à la prestation (p. ex. par enfant accueilli ou heure de garde) ou indépendant de la prestation (p. ex. forfait unique ou annuel).
- **Financement du sujet** (direct ou indirect) : les parents perçoivent une contribution publique aux frais d'accueil. Les fonds de subvention sont affectés à un usage précis et ne sont versés que pour des prestations effectivement facturées. On peut distinguer deux formes :
 - **Financement direct du sujet** : une contribution financière est directement versée aux parents. Les parents acquittent les coûts d'accueil à l'aide de cette subvention.
 - **Financement indirect du sujet** : une contribution financière visant à une réduction des coûts pour les parents qui ont droit à une subvention est versée aux structures par l'organe de subvention. Ces parents paient le reste des frais d'accueil fixés en fonction de leur revenu (contribution parentale réduite).

Relèvent aussi du financement du sujet les **bons de garde**, qui peuvent apporter un soutien financier direct ou indirect. Le montant de la subvention publique est déterminé dans le bon sur la base du revenu déterminant, indépendamment des tarifs de la structure d'accueil préscolaire. Selon que les parents règlent le montant total ou seulement le montant minoré de la subvention, il s'agit d'un financement du sujet direct ou indirect.

Pour déterminer, dans les deux modèles de financement du sujet, le montant de la contribution financière octroyée par les pouvoirs publics ainsi que le cas échéant par d'autres acteurs, soit la structure d'accueil définit un coût effectif (**modèle des coûts totaux**, cf. glossaire), soit la commune/le canton fixe un coût dit normatif (**modèle des coûts normatifs**, cf. glossaire). Dans le cas du modèle des coûts normatifs, la commune ou le canton finance la différence entre le coût normatif²⁷ et le tarif parental en fonction des revenus. Le coût normatif tient compte des exigences de qualité légales mais aussi, dans l'idéal, des spécificités des établissements (tels que horaires d'ouverture quotidiens, structure des effectifs, normes de qualité complémentaires). Dans certains cas, la commune fixe de plus le montant (maximal) de la contribution parentale.

²⁷ Il existe diverses appellations telles que « méthode de couverture des frais effectifs », « méthode des coûts complets », « tarif journalier d'un établissement standardisé », etc.

Le montant des subventions publiques dépend de la volonté politique, des moyens financiers de la commune et/ou du canton et des prescriptions légales. Quelle que soit la forme de financement, le nombre de services d'accueil ou de places ou d'heures d'accueil soutenus financièrement par l'organe de subvention peut être en outre limité et prédéfini (kibesuisse 2018).

2.1.2.1. Structures d'accueil préscolaire

Offres et nature juridique

Sur l'ensemble de la Suisse, 3 200 structures préscolaires mettent à disposition près de 100 000 places d'accueil (Ecoplan 2020). S'agissant du ratio entre offres publiques et privées, les éléments que nous pouvons fournir sont très ponctuels dans la mesure où cette information fait souvent défaut au niveau cantonal. L'organisation des structures est strictement privée dans les cantons de AI, AR, GR, NW, OW, SH, SZ, TG, UR et ZG, et en grande majorité privée dans les cantons de AG, GL, LU, SO, SG et ZH. En Suisse romande, les offres de nature publique sont tendanciellement un peu plus nombreuses qu'en Suisse alémanique.

Réglementation du financement dans les bases légales cantonales

En matière de structures d'accueil préscolaire, presque tous les cantons disposent de bases légales cantonales générales ou de directives qui complètent l'OPE et abordent en partie également la question du cofinancement des coûts de l'accueil des enfants. Dans le canton d'UR, les principes ne sont pas ancrés dans le droit cantonal, mais dans des directives émises par l'association uranaise des communes²⁸. Dans le canton d'AR, le financement n'est pas traité dans les bases légales cantonales. S'agissant des cantons qui abordent la question du financement dans les bases légales, le degré d'explicitation et le caractère contraignant varient fortement. Seuls quelques cantons (p. ex. BE, GR, JU, NE, OW et VD) donnent des indications précises sur le niveau de participation des différents acteurs. Une grande hétérogénéité s'observe ainsi entre les cantons, également quant à la terminologie utilisée dans les bases légales²⁹.

²⁸ Du fait de la méthodologie appliquée, le présent rapport diverge à certains égards de celui d'Ecoplan (2020) pour la petite enfance : ce rapport-ci est limité à un examen des bases légales cantonales, alors que le rapport d'Ecoplan présente la situation en s'appuyant sur d'autres sources de données.

²⁹ Même lorsque la compétence en matière de financement est formulée dans une base légale de manière plutôt ouverte (« encourager », « soutenir », « fournir une aide », etc.), elle a été prise en compte dans l'analyse ci-après. Dans certains cas, une formulation potestative figure aussi dans les lois, ce qui signifie que le cofinancement des acteurs concernés se fait sur une base volontaire. Il ne s'agit toutefois que d'exceptions (le canton de SZ dans le domaine des structures d'accueil préscolaire et le canton d'AR dans le domaine des structures d'accueil parascolaire).

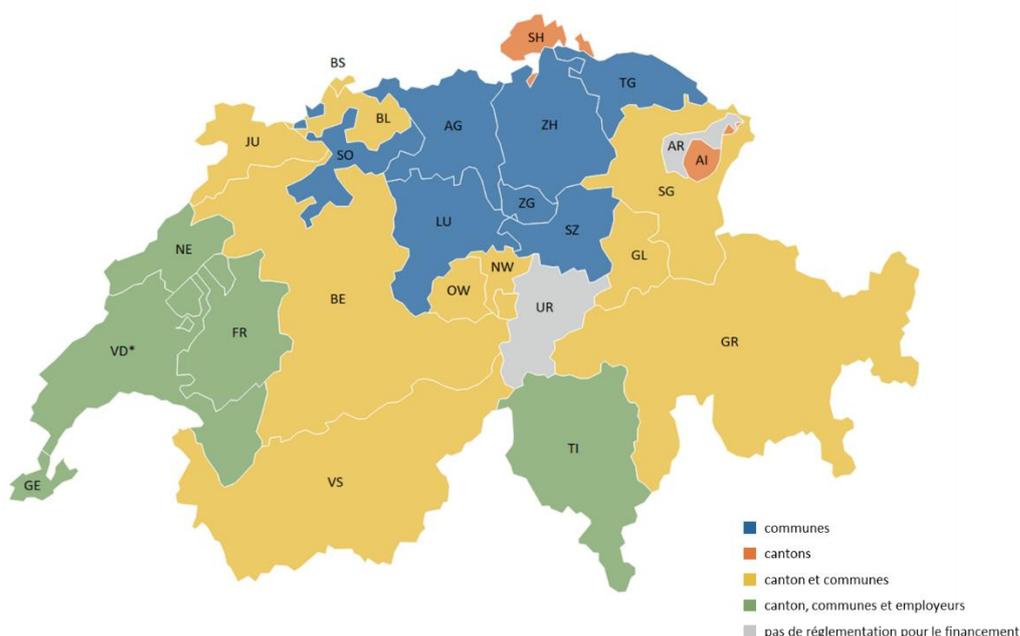
Droit légal à une place d'accueil

Le seul canton à prévoir au niveau cantonal un droit légal à une place d'accueil pour les enfants en âge préscolaire est celui de BS, qui a inscrit ce droit dans sa constitution (art. 11, al. 2, let. a). Celle-ci garantit aux parents le droit de bénéficier, dans un délai raisonnable et à des conditions supportables financièrement, de la possibilité de confier de jour leurs enfants à un lieu d'accueil extrafamilial public ou privé qui réponde aux besoins des enfants (art. 11, al. 2, let. a original : « Diese Verfassung gewährleistet überdies: a) das Recht, dass Eltern innert angemessener Frist zu finanziell tragbaren Bedingungen eine staatliche oder private familienergänzende Tagesbetreuungsmöglichkeit für ihre Kinder angeboten wird, die den Bedürfnissen der Kinder entspricht, [...] »). Dans quelques cantons, tels que AG, FR et NE, les communes sont certes tenues de prévoir une offre lorsqu'un besoin est identifié mais cela va moins loin qu'un droit légal qui assure aux parents une place d'accueil à des conditions acceptables, ce qui équivaut à une garantie de place.

Acteurs de financement en vertu des bases légales cantonales

La figure 4 présente les acteurs responsables du financement de l'accueil dans les structures préscolaires conformément aux bases légales, aux côtés des parents.

Figure 4 : Structures d'accueil préscolaire – acteurs de financement en vertu des bases légales cantonales, état au 01.01.2021



*De plus : Loterie Romande.

Graphique INFRAS.

La figure 4 fait apparaître un net clivage nord-sud et ouest-est au-delà des frontières linguistiques. Tendanciellement, plus un canton se trouve au sud ou à l'ouest, et plus le nombre d'acteurs impliqués dans le financement en vertu des bases légales est important. La situation pour les différents types est expliquée ci-après.

- **Responsabilité incombant à la commune (bleu)** : les communes sont tenues de prendre en charge une partie du financement (AG, LU³⁰, TG, ZG et ZH) ou sont autorisées à le faire (SO, SZ) dans sept cantons, en vertu des bases légales de ceux-ci.

³⁰ Les informations figurant sur la carte sont basées sur la situation actuelle. Dans le canton de LU, une motion a été déposée en janvier 2021 demandant une nouvelle base légale pour tout le domaine de l'accueil familial complémentaire (y compris les structures de jour).

- **Responsabilité incombant au canton (orange)** : selon leurs bases légales respectives, les cantons d'AI³¹ et de SH³² participent de manière exclusive au financement aux côtés des parents.
- **Responsabilité partagée par la commune et le canton (jaune)** : dans dix cantons (BE, BL, BS, GL, GR, JU, NW, OW, SG et VS), les bases légales mentionnent la commune et le canton comme acteurs de financement.³³
- **Responsabilité partagée par la commune, le canton et les employeurs (vert)** : dans cinq cantons (FR, GE³⁴, NE, TI et VD), une partie des frais d'accueil est de surcroît à la charge des employeurs³⁵. La contribution de ces derniers varie selon le canton³⁶.
- **Absence de réglementation dans les bases légales (gris)** : dans deux cantons, la réglementation du financement est absente des bases légales cantonales (AR et UR).

Modèles de financement – structures d'accueil préscolaire

La situation est très disparate dans les différents cantons en ce qui concerne les modèles de financement des structures d'accueil préscolaire. Les différents systèmes sont présentés à l'aide d'exemples ci-dessous³⁷.

- **Financement du sujet** : dans de nombreux cantons, il s'agit du modèle le plus courant. Neuf cantons au moins recourent aux bons de garde (financement direct ou indirect du sujet). L'usage de ces bons est déjà généralisé dans le canton d'UR et le sera dès 2022 dans celui de BE. Il existe dans quelques communes des cantons d'AG, BL, LU, SO, SZ, ZG et ZH. Les

³¹ Le canton d'AI ne compte que quelque 16 000 habitants et est organisé en districts plutôt qu'en communes. C'est pourquoi la réglementation est arrêtée au niveau cantonal.

³² Dans le canton de SH, le Grand Conseil a approuvé en date du 26 octobre 2020 une nouvelle loi visant à encourager l'accueil extrafamilial des enfants en âge préscolaire, qui est entré en vigueur (rétroactivement) au 1^{er} janvier 2021 à l'échéance du délai référendaire facultatif. La nouvelle loi comporte des dispositions applicables aux structures d'accueil de l'enfance et à l'accueil familial de jour ; elle prévoit désormais que le canton verse directement des bonifications pour tâches éducatives aux titulaires de l'autorité parentale jusqu'à un max. de 20 CHF par jour de fréquentation d'une structure d'accueil préscolaire.

³³ Les cantons de SG et SH ne participent aux coûts que depuis 2021.

³⁴ Dans le canton de GE, les structures d'accueil préscolaire privées indépendantes ne sont pas subventionnées.

³⁵ Dans le canton de GE, la participation du canton n'est pas encore concrétisée mais une loi en ce sens a été adoptée en janvier 2020.

³⁶ Dans les cantons de FR, GE, NE et VD, les contributions des employeurs, des communes et du canton alimentent un fonds à l'aide duquel il est ensuite procédé au versement des subventions. Dans le canton de VD, les structures doivent se constituer en réseaux régionaux et offrir trois formes d'accueil (accueil préscolaire, accueil parascolaire, accueil familial de jour) pour bénéficier du fonds. La contribution de l'employeur représente 0,18 % de la masse salariale dans le canton de NE, au moins 0,16 % de la masse salariale dans celui de VD, 0,07 % de la masse salariale dans celui de GE et 0,04 % de la masse salariale déterminante pour les allocations familiales dans celui de FR. Au TI, elle correspondait à 0,12 % de la masse salariale en 2019-2020 ; le taux de contribution est relevé à 0,15 % depuis 2021. Globalement, le paysage des acteurs est le plus diversifié dans le canton de VD, dont les bases légales prévoient la participation au financement de la Loterie Romande à concurrence de 1 %, en plus de celle des entités déjà mentionnées (parts dans le fonds du canton de VD : canton 50 % ; employeurs 45 % ; contribution de base des communes 4 % ; Loterie Romande 1 % ; état en 2019).

³⁷ Ces indications ne prétendent pas à l'exhaustivité, puisqu'elles ne sont fréquemment pas réglées dans les bases légales cantonales qui constituent les sources de la présente étude.

modèles des coûts normatifs (financement indirect du sujet³⁸) sont aussi fréquemment utilisés (cf. annexe A.2.1)

- **Financement de l'objet** : ce modèle est aussi largement répandu, par exemple sous la forme de contributions à la formation continue du personnel, de contributions de base aux structures, d'exonérations de loyer ou de garanties de déficit. On trouvera, au tableau de l'annexe A2.1, des informations complémentaires sur les types de financement adoptés dans les différents cantons.

Le canton du TI présente comme particularité de combiner un financement de l'objet (lié à la prestation) avec deux modèles de financement du sujet³⁹. Le financement de l'objet est conditionné à des critères de qualité (cf. également chap. 3).

Répartition des coûts de financement entre les acteurs

Les parts des différents acteurs au financement sont très variables d'une région à l'autre. Dans les quatre cantons de Suisse romande (FR, GE, NE et VD) où les employeurs participent au financement aux côtés des communes et du canton, la part des coûts supportés par les parents tend à être plus faible qu'en Suisse alémanique et au Tessin⁴⁰. Dans le canton de TG, par exemple, les parents acquittent environ 90 % des frais (Kanton Thurgau 2020), 78 % dans le canton de BL (Sicherheitsdirektion Basel-Landschaft 2020), 72 % dans le canton de ZH (Blöchlinger et al. 2020) et 63 % dans le canton de SG⁴¹ (Regierungsrat St. Gallen 2018). Dans les cantons de GE, NE et VD, la part des contributions financées par les parents oscille entre 20 % (ville de Genève 2019) et 40 % (kibesuisse 2018).

³⁸ Le rapport 2020 d'Ecoplan emploie le terme « financement par objet lié à la prestation » pour désigner le financement indirect du sujet.

³⁹ Une réglementation spéciale est applicable dans le canton du TI qui, en 2018, a introduit un plan de mesures sociales destiné aux familles (« aiuto soggettivo alle famiglie ») à l'issue d'une votation populaire. Celui-ci comprend des mesures d'aide en faveur des parents avec des enfants ayant recours à l'ensemble des modalités d'accueil (structures d'accueil de l'enfance, structures d'accueil de jour et accueil familial de jour). La réglementation prévoit trois types distincts de financement du sujet : une déduction forfaitaire liée aux prestations qui s'adresse à l'ensemble des familles (« aiuto universale ») et dont le montant varie en fonction du mode de garde, ainsi que d'autres contributions à destination des bénéficiaires d'un subside à l'assurance-maladie (« aiuto soggettivo per i beneficiari RIPAM ») et d'allocations de petite enfance (« aiuto soggettivo per i beneficiari AFI »).

⁴⁰ Pour donner une indication représentative à cet égard, il faudrait réaliser d'autres enquêtes plus approfondies.

⁴¹ La participation des parents sera réduite d'env. 7 % à partir de 2021 en vertu de la nouvelle loi sur le subventionnement de l'accueil des enfants (« Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung » du 29.11.2020).

2.1.2.2. Structures d'accueil parascolaire

Offres et nature juridique

Il n'y a pas de données chiffrées sur l'étendue de l'offre de structures parascolaires pour l'ensemble de la Suisse. Toutefois, nous savons que dans le cadre du programme d'incitations financières de la Confédération pour la création de places d'accueil, 1 502 établissements ont demandé un cofinancement en 18 ans, dont 1 000 étaient des nouvelles structures et 502 des structures existantes. Cela a permis la création de 27 308 places d'accueil⁴². S'agissant de la proportion entre offres publiques et privées, aucune indication générale ne peut être donnée au niveau des cantons non plus. Bien souvent, ce sont les communes ou les communautés scolaires qui sont responsables de proposer une offre et qui la gèrent elles-mêmes. Toutefois, il existe aussi une faible part d'offres privées qui font pour la plupart partie ou sont complémentaires d'une structure d'accueil préscolaire et ont été mises en place dans le cadre d'une initiative privée.

Réglementation du financement dans les bases légales cantonales

Le financement des structures d'accueil parascolaire est abordé dans les bases légales de la quasi-totalité des cantons (cf. annexe A2.2). Le tableau est cependant loin d'être homogène, car l'ampleur de la réglementation varie fortement d'un canton à l'autre. Dans certains cantons, l'offre ancrée dans la loi se limite à la délivrance d'un repas de midi (p. ex. SZ). Dans d'autres comme AR ou SO, la formulation des dispositions permet une liberté d'interprétation particulièrement importante : il est seulement stipulé que les cantons « mettent sur pied ou soutiennent des structures d'accueil parascolaire répondant aux besoins » ou qu'ils « encouragent des services d'accueil extrafamiliaux » sans plus de détails à propos du financement. Dans le canton d'UR, il n'y a de prescription sur le repas de midi qu'en cas de trajet important ou dangereux entre le domicile et l'école, mais les bases légales ne précisent pas qui finance cette offre.

Il existe dans 14 cantons (AG, AI, BL, BS, FR, GR, JU, NE, SG, TG, TI, VD, VS et ZG) une base légale pour les trois domaines de l'accueil extrafamilial (accueil préscolaire, accueil parascolaire et accueil familial de jour). Dans les 12 cantons restants, ce sont en général les prescriptions relatives aux activités des écoles obligatoires qui règlent le financement dans le domaine de l'accueil parascolaire.

⁴² Aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants : bilan après 18 années (état au 31.01.2021) (<https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/archiv-bilanzen.html> ; consulté le 07.04.2021)

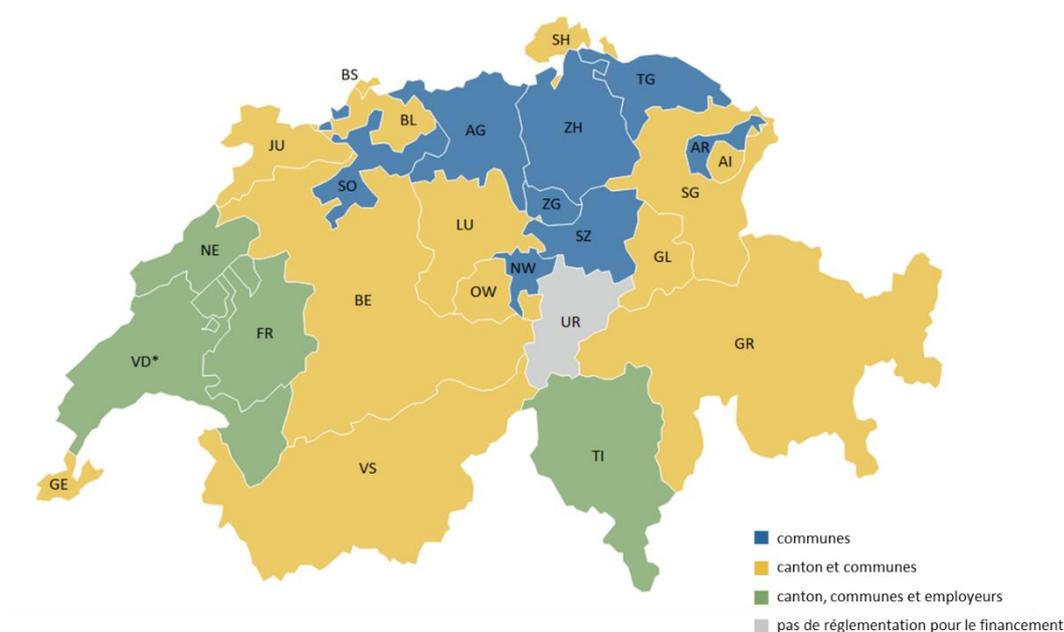
Droit légal à une place d'accueil

Comme déjà mentionné dans le chapitre consacré aux structures d'accueil préscolaire, il existe dans le canton de BS un droit légal à une place d'accueil. Dans le canton de GE, les communes genevoises responsables des structures d'accueil parascolaire et organisées au sein du Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP) garantissent une place d'accueil à tous les enfants scolarisés dans le degré primaire de l'enseignement public. Dans divers autres cantons (p. ex. BE, GR, LU, NE et ZH), la loi contraint les communes à proposer un service d'accueil au niveau des structures d'accueil parascolaire si un besoin existe. Ceci va toutefois moins loin qu'un droit légal à une place d'accueil, lequel assure aux parents une place d'accueil à des conditions supportables et revient à une garantie de place.

Acteurs de financement compétents en vertu des bases légales

La figure 5 présente les acteurs responsables du financement de l'accueil dans les structures parascolaires conformément aux bases légales, aux côtés des parents.

Figure 5 : Structures d'accueil parascolaire – acteurs de financement en vertu des bases légales cantonales, état au 01.01.2021



* De plus : Loterie Romande.

Graphique INFRAS.

Dans cette forme d'accueil aussi, on constate, s'agissant des acteurs de financement impliqués, un net clivage nord-sud et ouest-est au-delà des frontières linguistiques. La situation par acteurs de financement est présentée plus en détail ci-dessous :

- **Responsabilité incombant à la commune (bleu)** : dans les cantons du nord de la Suisse alémanique, ce sont principalement les communes qui participent au financement des structures d'accueil parascolaire en plus des parents⁴³. Une situation particulière prévaut dans le canton d'AR où la commune peut selon les bases légales participer au financement, mais n'y est pas contrainte (formulation potestative)⁴⁴.
- **Responsabilité partagée par la commune et le canton (jaune)** : dans dix cantons de Suisse alémanique (AI, BE, BL, BS, GL, GR, LU, OW, SG et SH) ainsi que dans ceux de GE, du JU et du VS, le canton et la commune sont conjointement responsables du financement.
- **Responsabilité partagée par la commune, le canton et les employeurs (vert)** : dans les cantons de FR, NE et VD – de la même manière que pour les structures d'accueil préscolaire –, les employeurs par ailleurs sont impliqués dans le financement (réglementation uniforme pour les trois domaines), ainsi que la Loterie Romande dans le canton de VD⁴⁵. Dans le canton du TI, les employeurs participent au financement de l'accueil parascolaire de manière analogue à ce qui a cours pour le domaine préscolaire. Le cofinancement par la commune et/ou le canton dans le secteur parascolaire y est fonction du degré scolaire⁴⁶.
- **Absence de réglementation (gris)** : seul le canton d'UR ne dispose pas de bases légales pour le financement de l'accueil dans des structures parascolaires.

⁴³ Dans trois cas, il est fait directement référence aux autorités responsables de l'éducation, lesquelles sont généralement les communes.

⁴⁴ Un projet de loi qui prévoit une participation financière du canton est actuellement en consultation.

⁴⁵ Dans les cantons de VD, FR et NE, les contributions des employeurs, des communes et du canton alimentent un fonds à partir duquel il est ensuite procédé au versement des subventions (de la même façon que pour les structures d'accueil préscolaire).

⁴⁶ La mise à disposition et le cofinancement de l'accueil parascolaire (« doposcuola ») incombent aux communes pour le niveau primaire (« scuola elementare ») et au canton pour le niveau secondaire (« scuola media »).

Modèles de financement – structures d'accueil parascolaire⁴⁷

La part d'offres publiques de structures d'accueil parascolaire est nettement plus élevée que celle des offres privées à l'échelle nationale. Par conséquent, ce sont majoritairement les communes (ou communautés scolaires) qui, en tant que gestionnaires, assument la responsabilité des coûts. Les parents acquittent soit des contributions en fonction de leurs revenus soit des tarifs uniformes. La conception des tarifs parentaux varie généralement d'une commune à l'autre⁴⁸ et n'est pas exposée en détail dans le présent rapport en raison de la méthodologie adoptée.

Répartition des coûts de financement entre les acteurs

Au niveau cantonal, qui fait l'objet de notre étude, on ne dispose guère d'informations concernant la part de chaque acteur au financement. Seuls quelques exemples permettent donc d'éclairer la situation. Grâce à des enquêtes, nous savons que dans les cantons de TG et ZH, les parents acquittent en moyenne deux tiers des frais d'accueil (Blöchliger et al. 2020, Kanton Thurgau 2020).

⁴⁷ Tout comme pour les structures d'accueil préscolaire, ces indications ne prétendent pas non plus à l'exhaustivité, puisqu'elles ne sont fréquemment pas réglées dans les bases légales qui constituent les sources de la présente étude.

⁴⁸ À cet égard, le canton du JU p. ex. fait exception puisque des contributions en fonction des revenus sont uniformément appliquées dans le canton pour les structures d'accueil parascolaire. Le TI constitue une autre exception : comme déjà décrit au chapitre 2.1.2.1 « Structures d'accueil préscolaire », le canton connaît un financement du sujet par lequel 20 % de la contribution (hors transport et repas) sont directement remboursés aux familles recourant aux structures d'accueil parascolaire, à concurrence de 200 CHF par mois. Viennent s'y ajouter, tout comme dans le domaine des structures d'accueil préscolaire, des dégrèvements pour les ménages à faibles revenus (bénéficiaires de subsides à l'assurance maladie ou d'allocations de petite enfance).

2.1.2.3. Accueil familial de jour

Structure de l'offre

L'accueil institutionnel au sein de familles de jour représente, sur l'ensemble de la Suisse, 4,6 % des services de garde d'enfants (OFS 2020). Cette modalité d'accueil est le plus fréquemment utilisée par les ménages en Suisse romande (10,9 %) et au Tessin (7,0 %), ainsi que dans les régions rurales où l'offre de structures d'accueil préscolaire et parascolaire est encore moins développée (OFS 2020). À l'échelon national, quelque 120 organisations de familles de jour proposent, par l'entremise de personnel d'accueil salarié, un service d'accueil en milieu familial. Pour la plupart, ces organisations ont conclu des conventions de prestations avec les communes où elles proposent leurs services à des fins de subventionnement des contributions parentales.

En Suisse alémanique ainsi que dans les cantons de FR, du JU, de NE, du TI et du VS, l'offre est principalement orchestrée par des organisations de familles de jour⁴⁹. Dans le canton de VD, la garde en famille de jour de même qu'en structure d'accueil préscolaire et parascolaire est organisée par le biais de réseaux proposant plusieurs types d'offre⁵⁰. Dans le canton de GE, un grand nombre d'accueillants en milieu familial travaillent à leur compte, mais le bureau de coordination du canton emploie aussi du personnel d'accueil dans des familles de jour.

Réglementation du financement dans les bases légales cantonales

En complément à l'OPE qui règle notamment l'accueil familial de jour au niveau national (sans traiter les aspects financiers), la plupart des cantons sont dotés de bases légales complémentaires dont certaines abordent également la question du financement. Les cantons de SH et SG règlent le financement depuis janvier 2021 seulement. Dans les cantons de GL, SZ et UR, il n'existe pas de bases légales cantonales relatives à l'accueil familial de jour. Le canton d'AR dispose certes de bases légales, mais celles-ci ne prévoient pas de dispositions en matière de financement.

Droit légal à une place d'accueil

Comme déjà décrit dans les chapitres précédents, le canton de BS est le seul à conférer un droit légal à une offre d'accueil de jour appropriée, privée ou publique, aux termes de sa constitution. Le droit s'étend aussi à l'accueil familial de jour bien que la Constitution ne le mentionne pas explicitement.

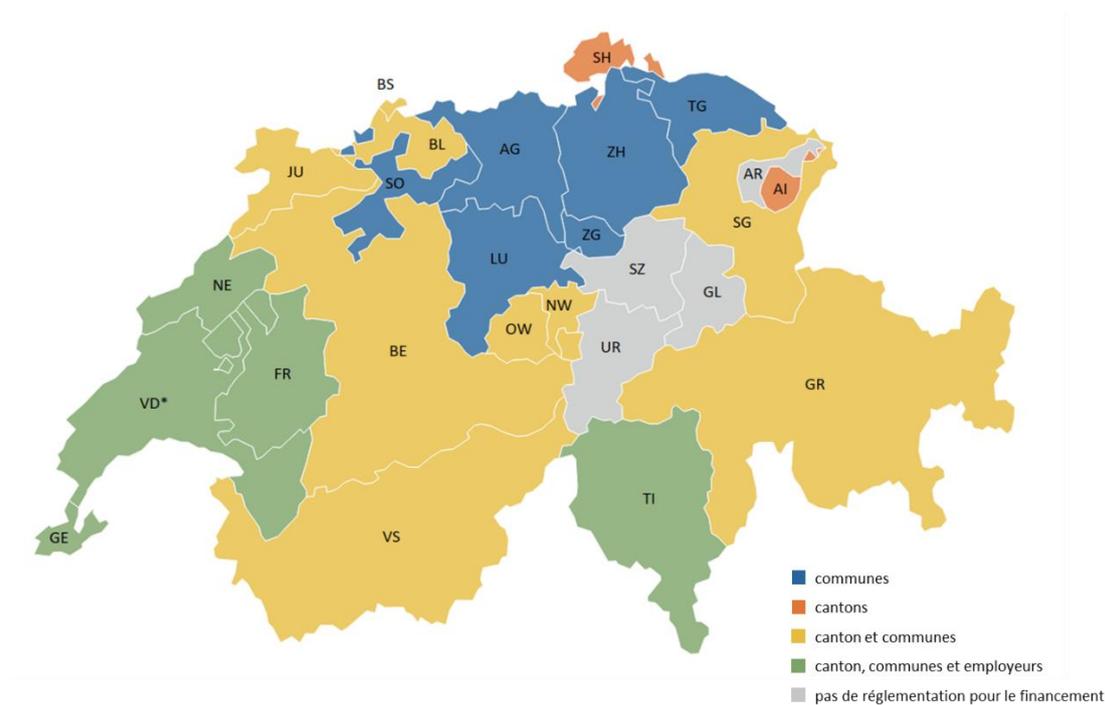
⁴⁹ Dans les cantons d'AR, de SO et ZG, la compétence relève d'une seule organisation intervenant au niveau cantonal.

⁵⁰ Seuls les réseaux qui proposent les trois modalités d'accueil (structures d'accueil préscolaire, structures d'accueil parascolaire et accueil familial de jour) peuvent percevoir des subventions.

Acteurs de financement en vertu des bases légales

La figure 6 présente les acteurs responsables du financement de l'accueil familial de jour conformément aux bases légales, aux côtés des parents. On observe aussi au niveau de l'accueil familial de jour, à l'instar des autres formes de garde, une fracture nord-sud et ouest-est en ce qui concerne les acteurs financiers impliqués.

Figure 6 : Accueil familial de jour – acteurs de financement en vertu des bases légales cantonales, état au 01.01.2021



* De plus : Loterie Romande.

Graphique INFRAS.

- **Responsabilité incombant à la commune (bleu)** : dans six cantons de Suisse alémanique (AG, LU, SO, TG, ZG et ZH), seule la commune est responsable du financement en vertu des bases légales cantonales.
- **Responsabilité incombant au canton (orange)** : dans les cantons d'AI et de SH, la responsabilité du financement incombe exclusivement au canton.
- **Responsabilité partagée par la commune et le canton (jaune)** : dans neuf cantons (BE, BL, BS, GR, JU, NW, OW, SG et VS), les communes et le canton sont conjointement responsables du financement.

- **Responsabilité partagée par la commune, le canton et les employeurs (vert)** : dans les cantons de FR, GE, NE, VD et du TI, les employeurs voire d'autres acteurs encore (fonds de loterie dans le canton de VD) assument également une partie de la responsabilité du financement.⁵¹
- **Absence de bases légales (gris)** : dans quatre cantons, la responsabilité du financement n'est pas réglée dans les bases légales (AR) ou il n'existe pas de bases légales (GL, UR et SZ).

Modèles de financement – accueil familial de jour

Les modèles de financement de l'accueil familial de jour varient selon le canton et il arrive fréquemment qu'ils ne soient pas inclus dans les bases légales. De la même manière que pour le domaine des structures d'accueil préscolaire, la situation sera par conséquent ici aussi décrite à l'exemple de quelques cantons.⁵²

- **Financement du sujet** : en règle générale, les organisations de familles de jour appliquent des tarifs en fonction des revenus (financement indirect du sujet, p. ex. dans les cantons d'AR, de GL ou du JU⁵³), ou encore des taux horaires fixés au niveau cantonal (financement du sujet sur la base du modèle des coûts normatifs, p. ex. dans les cantons d'OW ou du JU). Parfois aussi, le modèle utilisé est celui des bons de garde (financement direct ou indirect du sujet), comme dans le canton d'UR, où un tarif uniforme subventionné par les communes sous forme de bons de garde (à travers l'ensemble du canton) est en vigueur pour toutes les familles. Dans le canton du TI, le financement du sujet est réglé à l'échelle cantonale (à l'instar des structures d'accueil préscolaire et parascolaire, mais avec des tarifs distincts par forme d'accueil).
- **Financement de l'objet ou formes mixtes** : des formes mixtes (financement de l'objet et du sujet) sont par exemple observables dans le canton d'AG (coûts normatifs, bons de garde, financement de l'objet). Dans le canton de ZH, beaucoup de communes sont disposées à participer aux dépenses engagées pour l'accueil familial de jour, sous réserve que la maman ou le papa de jour soit salarié d'une organisation. Près de 40 % des communes zurichoises versent des contributions aux organisations de familles de jour ou aux parents (Blöchliger et al. 2020). Certaines d'entre elles mettent aussi des locaux à disposition.

⁵¹ De la même manière que pour l'accueil dans des structures préscolaires et parascolaires, le financement s'effectue par l'intermédiaire d'un fonds cantonal dans les quatre cantons de FR, GE, NE et VD. Le mode de versement des subventions aux parents diffère selon les cantons. Dans le canton de VD, ce sont les réseaux qui sont financés et qui déterminent les contributions parentales. Dans les cantons de FR et NE, les parents doivent introduire une demande de subvention.

⁵² Pour les motifs avancés, ces indications ne prétendent pas non plus à l'exhaustivité.

⁵³ Le canton du JU applique de surcroît un tarif uniforme sur l'ensemble de son territoire (modèle des coûts normatifs).

2.2. Sélection de modèles européens

Ce chapitre aborde, sous forme synthétique, le financement de l'accueil institutionnel dans les structures d'accueil préscolaire et parascolaire dans une sélection de dix pays européens. Les différents systèmes sont récapitulés dans un tableau aux annexes A3.2 à A3.11. Les dix pays sélectionnés pour la présente analyse sont les suivants (cf. aussi chap. 1.3) :

- Pays limitrophes : Allemagne, Autriche, France, Italie
- Pays nordiques : Danemark, Norvège, Suède
- Pays du Benelux : Luxembourg, Pays-Bas
- Angleterre.

Les paragraphes qui suivent décrivent, à l'appui des principaux éléments-clés, la situation des différents pays en matière d'accueil extrafamilial dans les domaines préscolaire et parascolaire. Outre le modèle de financement à proprement parler, d'autres paramètres, tels que l'existence d'un congé parental, la durée de la lacune de prise en charge (cf. glossaire) ou l'existence d'écoles publiques à horaire continu, interviennent dans la charge financière que représentent les frais d'accueil pour les parents. Ces facteurs contextuels sont donc également présentés dans chaque description.

Allemagne

En Allemagne, où il y a un congé parental étendu, les enfants de moins d'un an sont rarement confiés à la garde d'un tiers (cf. annexe A3.2). Depuis le 1^{er} août 2013, tous les enfants âgés de 12 à 36 mois ont légalement droit à une place d'accueil. À compter de 2025, un droit légal à une place d'accueil doit être introduit pour tous les enfants en âge d'école primaire. Le congé parental étendu et le droit précoce à une place d'accueil font que l'Allemagne ne présente aucune lacune de prise en charge (cf. la figure à l'annexe A3.1).

Dans le domaine de la petite enfance, le système est subdivisé en tranches d'âge. Les enfants de moins de trois ans sont accueillis dans des établissements désignés de diverses manières (« Kindertagesstätten » ou « Horte ») qui sont subventionnés plus ou moins fortement (en majeure partie par les communes et les Länder [Mühleib et al. 2021] ; l'État fédéral soutient les Länder jusqu'en 2022 à hauteur de 5,5 milliards d'euros pour le développement de la qualité et le soutien financier aux parents⁵⁴). Les enfants de trois à cinq ans fréquentent le jardin d'enfants, proposé au moins à mi-temps. Ces structures sont financées exclusivement par l'État.

⁵⁴ Loi sur le développement de la qualité (« Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung [Gute-KiTa-Gesetz] ») (<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/kinderbetreuung/mehr-qualitaet-in-der-fruehen-bildung/das-gute-kita-gesetz/mehr-qualitaet-und-weniger-gebuehren>).

En maints endroits, le début de la scolarité est marqué par un manque d'offres de prise en charge des enfants, ce qui représente un défi pour de nombreuses familles, ce d'autant plus que les écoles ferment leurs portes à midi. C'est pourquoi l'ouverture d'écoles de jour à horaire continu est actuellement au cœur d'un vaste débat public.

Des exonérations de cotisations plus ou moins importantes existent dans 11 des 16 Länder⁵⁵. Cependant, de fortes disparités subsistent entre les Länder pour ce qui est du financement de l'accueil, particulièrement entre ceux de l'est et ceux de l'ouest⁵⁶.

En 2016, l'Allemagne a consacré 0,9 % de son PIB à l'accueil de la petite enfance, soit une dépense de 11 724 USD par enfant (PPP⁵⁷) (OCDE 2019b). En 2013, 76 % du total des dépenses dans le domaine de la petite enfance ont été financés par des deniers publics. En 2014, 94 % des enfants de trois ans étaient inscrits à une forme d'accueil de la petite enfance (OCDE 2016).

France

Le congé de maternité suivi d'un congé parental d'environ un an financé en partie par l'État a pour résultat qu'en France la lacune de prise en charge est relativement faible.

En matière de petite enfance, le pays dispose d'un système par tranches d'âge prévoyant à partir de l'âge de deux ans et demi jusqu'à trois ans un accueil gratuit à l'école maternelle publique, laquelle fait partie intégrante du système scolaire. À partir de trois ans, les enfants bénéficient d'un droit légal à une place d'accueil financée par l'État. Le reste de l'accueil de la petite enfance est fortement subventionné par les pouvoirs publics ainsi que par les caisses d'allocation familiales, lesquelles font partie du système social français et sont financées pour deux tiers avec des cotisations patronales et pour un tiers par l'impôt.

En complément à l'enseignement, les écoliers sont accueillis dans des structures baptisées « centres de loisirs sans hébergement ». Ils sont organisés par les communes conjointement

⁵⁵ Pour plus d'informations sur les différents Länder, le lecteur peut accéder à la page www.bildungsserver.de/Kita-Gebuehren-und-Beitragsfreiheit-5674-de.html (consultée le 14.04.2021). Quelques exemples : Depuis le 1^{er} août 2018, le Land de Berlin finance l'accueil des enfants à part entière au moyen de recettes fiscales, y compris pour les enfants de moins d'un an. Les offres d'accueil sont déjà gratuites depuis 2007 pour les enfants de deux à six ans. Aussi les parents n'ont-ils aucun frais direct à acquitter. Seuls les repas sont à leur charge. Le Land de Rhénanie-Palatinat a instauré la gratuité dès 2010 pour les enfants à partir de trois ans. En Basse-Saxe et en Hesse, l'accueil des enfants est également gratuit depuis le 1^{er} août 2018. Dans le Land de Brandebourg, depuis le 1^{er} août 2018, les parents n'ont plus de contribution à acquitter la dernière année de structure d'accueil de l'enfance précédant l'entrée au jardin d'enfants. Seuls la Saxe, la Sarre et le Bade-Wurtemberg ne pratiquent pas encore la gratuité pour la garde des enfants. La Bavière et le Schleswig-Holstein versent des subventions (Bertelsmann-Stiftung 2020).

⁵⁶ Dans les Länder est-allemands, il y a davantage d'enfants qui fréquentent une structure d'accueil et les horaires de celles-ci sont plus longs.

⁵⁷ *Purchasing Power Parity* ou parité de pouvoir d'achat : les dépenses allouées à l'accueil par les pouvoirs publics dans les différents États sont corrigées des taux de change et du pouvoir d'achat afin de permettre la comparaison.

avec les établissements scolaires. L'accueil de midi est assuré par le modèle, largement répandu en France, des écoles à horaire continu. Les parents acquittent des contributions en fonction de leurs revenus, tenant également compte du nombre d'enfants par famille.

En 2016, les fonds publics alloués à l'accueil de la petite enfance s'élevaient en France à 0,7 % du PIB (OCDE 2019b), soit une dépense de 8164 USD par enfant (PPP). En 2013, 93 % du total des dépenses consacrées au domaine de la petite enfance ont été supportés par les pouvoirs publics. En 2014, 100 % des enfants de trois ans étaient inscrits à une forme d'accueil de la petite enfance (OCDE 2016).

Autriche

En Autriche, le congé de maternité s'inscrit dans un cadre comparable à la Suisse, mais avec une répartition des jours avant et après l'accouchement (cf. annexe A3.4). La lacune de prise en charge s'y élève à plus de trois ans (cf. la figure à l'annexe A3.1). Chaque enfant de trois à cinq ans peut légalement prétendre à une place au jardin d'enfants, alors que ce droit n'existe pas pour l'accueil parascolaire et les structures d'accueil préscolaire.

En Autriche, l'accueil des enfants est organisé de manière fédérale dans les neuf Länder. Selon le Land, les parents paient nettement plus de frais d'accueil qu'ailleurs. Il n'existe, à l'échelon national, aucune base légale régissant le financement du domaine de la petite enfance. Certains Länder sont aussi dépourvus de loi ou d'ordonnance. On trouve diverses formes d'accueil extrafamilial, jouant un rôle plus ou moins important en fonction du Land. Dans l'ensemble, les structures d'accueil préscolaire constituent le principal mode d'accueil extrafamilial pour les enfants de moins de trois ans. Les organismes, majoritairement privés, qui interviennent dans le domaine de la petite enfance bénéficient de subventions publiques variables d'un Land à l'autre. La fréquentation à mi-temps du jardin d'enfants est gratuite dans tous les Länder l'année précédant le début de la scolarité. En matière de structures d'accueil parascolaire, les organismes scolaires décident du montant à la charge des parents. Ici encore, ces montants varient d'un Land à l'autre ; les contributions en fonction des revenus sont usuelles.

En 2016, les dépenses publiques consacrées par le pays à la petite enfance s'établissaient à 0,7 % du PIB. Les dépenses par enfant s'élevaient à 10 364 USD (PPP) (OCDE 2019b). Les pouvoirs publics ont supporté 85 % du total des dépenses dans le domaine de la petite enfance en 2013. En 2014, 73 % des enfants de trois ans étaient inscrits à une forme d'accueil de la petite enfance (OCDE 2016).

Italie

En Italie, la période de protection de la maternité est d'une durée totale de cinq mois (cf. annexe A3.5). La lacune de prise en charge y est de plus de cinq ans, ce qui représente la deuxième plus forte lacune parmi les pays examinés (cf. la figure à l'annexe A3.1). Il n'existe en Italie aucun droit légal à une place d'accueil.

Dans le domaine de la petite enfance, l'Italie possède un système subdivisé en deux tranches d'âges : zéro à trois ans avec différentes formes d'accueil et trois à cinq ans avec le jardin d'enfants qui fait partie du système éducatif. En principe, l'accueil en Italie est entièrement financé par l'État à partir de l'âge de trois ans, mais cette offre n'est pas disponible dans la même étendue dans toutes les régions. Pour les enfants de zéro à trois ans, l'accueil est organisé et financé de diverses manières au niveau régional. S'agissant de la petite enfance, une modification de loi visant à intégrer les systèmes d'éducation et d'accueil des jeunes enfants est à l'étude. La réforme s'accompagnera en outre d'une refonte, par le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, du (co)financement public des établissements préscolaires.

Dans le domaine scolaire, la prise en charge de midi est garantie en partie par les horaires prolongés des écoles primaires. En revanche, les services d'accueil parascolaire de l'après-midi sont faiblement développés. Ils sont organisés en partie par les organismes religieux et ne bénéficient pas de subventions publiques. Selon la région et ses possibilités économiques, les parents paient donc plus ou moins cher pour l'accueil, pour peu qu'il existe des offres.

Tant en matière d'accueil dans les structures d'accueil préscolaire que d'accueil parascolaire, il règne toutefois un clivage nord-sud pour ce qui est de la mise à disposition et du financement des offres. La situation est en conséquence très hétérogène et le financement souvent tributaire des moyens dont dispose la région.

En 2016, les dépenses publiques affectées en Italie au domaine de la petite enfance représentaient 0,5 % du PIB. Les dépenses par enfant s'élevaient à 7395 USD (PPP) (OCDE 2019b). 92 % des dépenses allouées à la petite enfance émanaient en 2013 des pouvoirs publics. En 2014, 92 % des enfants de trois ans étaient inscrits à une forme d'accueil de la petite enfance (OCDE 2016).

Danemark

Le congé de maternité et le congé parental sont très fortement développés au Danemark (cf. annexe A3.6). C'est pourquoi la plupart des enfants sont gardés à domicile pendant leur première année de vie. Un droit légal à une place d'accueil est octroyé avant même la fin du congé parental (à partir de 26 semaines). Aussi le Danemark ne connaît-il aucune lacune de prise en charge (cf. la figure à l'annexe A3.1).

Au Danemark existent diverses modalités d'accueil qui sont fortement subventionnées par l'État. La plupart des structures sont publiques et proposées par les communes. Les parents assument au maximum 25 % des frais de fonctionnement des institutions d'accueil.

Dans le domaine scolaire, l'accueil de midi est assuré par la structure des écoles à horaire continu obligatoires. L'accueil parascolaire consiste en deux formes distinctes : les « fritidshjem » (accueil parascolaire), qui sont subventionnées par les pouvoirs publics et où les parents acquittent au maximum 30 % des frais de fonctionnement, et les « skolefritidsordning » (comparables aux écoles à horaire continu), dont la contribution parentale est fixée par les communes.

En 2013⁵⁸, le Danemark a consacré 1,3 % de son PIB à l'accueil de la petite enfance. Cela correspond à une dépense de 16 341 USD (PPP) par enfant (OCDE 2016). La part des pouvoirs publics dans le total des dépenses affectées à ce domaine était de 81 %. En 2014, 96 % des enfants de trois ans étaient inscrits à une forme d'accueil de la petite enfance (OCDE 2016).

Suède

Le congé parental est très développé en Suède (cf. annexe A3.7). À partir d'un an, les enfants bénéficient d'un droit légal à quinze heures d'accueil par semaine ; à partir de six ans, avec l'entrée à l'école primaire (« preschool class »), le droit est de 525 heures par an. La Suède compte de ce fait parmi les pays sans lacune de prise en charge (cf. la figure à l'annexe A3.1).

En Suède, le domaine de la petite enfance est intégré au système éducatif. Les structures sont la plupart du temps publiques et fortement subventionnées. La Suède mène pour les deux domaines (petite enfance et scolarité) une politique de contribution maximale (« maximum fee policy »). Dans le domaine de la petite enfance, la contribution parentale est plafonnée à 3 % des revenus des parents pour le premier enfant, à 2 % pour le deuxième et à 1 % pour le troisième. À partir du quatrième enfant, aucune contribution parentale n'est due.

Dans le domaine scolaire, la Suède applique le système des écoles à horaire continu, qui sont fortement subventionnées par l'État. Il peut être demandé une contribution aux parents, mais celle-ci ne doit pas dépasser 2 % des revenus des parents pour le premier enfant et 1 % pour le deuxième et le troisième. À partir du quatrième enfant, l'accueil est gratuit.

⁵⁸ Contrairement aux autres pays examinés, les données les plus récentes pour le Danemark datent de 2013, et non de 2016.

En 2016, les dépenses publiques allouées au domaine de la petite enfance s'établissaient à 1,9 % du PIB. Les pouvoirs publics ont dépensé 15 303 USD (PPP) par enfant (OCDE 2019b). 94 % des dépenses consacrées à la petite enfance émanaient en 2013 des pouvoirs publics. En 2014, 93 % des enfants de trois ans étaient inscrits à une forme d'accueil de la petite enfance (OCDE 2016).

Norvège

Le congé parental est très développé en Norvège (cf. annexe A3.8). À partir d'un an, les enfants bénéficient d'un droit légal à la fréquentation d'un jardin d'enfants⁵⁹ (« barnehager ») ou d'un jardin d'enfants familial (« familiebarnehager »). Les parents peuvent aussi faire le choix de garder leurs enfants pendant un à deux ans à domicile, en recevant pour ce faire une subvention. La Norvège n'affiche aucune lacune de prise en charge (cf. la figure à l'annexe A3.1).

Dans le domaine de la petite enfance, les offres d'accueil sont principalement financées par des contributions de l'État et des communes. Le Parlement statue chaque année sur le plafond de la contribution parentale. La part des parents aux frais d'accueil s'élève actuellement à 17 %. Tout comme au Danemark et en Suède, les contributions des parents sont fixées en fonction de leurs revenus ; elles s'élèvent au maximum à 6 % de ceux-ci.

Dans le domaine scolaire, l'école à horaire continu est la règle. Les communes ont l'obligation d'assurer un accueil parascolaire. Une contribution, variable d'une commune à l'autre, peut être demandée aux parents (IMDi 2020).

En 2016, la Norvège a consacré 2 % de son PIB à la petite enfance. Les dépenses par enfant se sont élevées à 18 244 USD (PPP) (OCDE 2019b). 93 % du total des dépenses allouées à la petite enfance émanaient en 2013 des pouvoirs publics. Le taux des enfants de trois ans inscrits à une forme d'accueil de la petite enfance était en 2014 de 95 % (OCDE 2016).

Pays-Bas

Aux Pays-Bas, le congé de maternité dure 16 semaines, celui de paternité deux jours. Les parents ont droit en plus à un congé parental (non rémunéré) équivalent à 26 fois le temps de travail hebdomadaire de chaque parent, lequel peut être pris jusqu'au huitième anniversaire de l'enfant (cf. annexe A3.9). L'accueil préscolaire est organisé de manière semblable à ce qui est pratiqué en Suisse. Les enfants peuvent être gardés dans des structures d'accueil préscolaire ou des familles de jour avant d'entrer au jardin d'enfants à l'âge de quatre ans. Comme en Suisse (à l'exception du canton de BS), il n'existe pas non plus aux Pays-Bas de droit légal à une place d'accueil.

⁵⁹ Ceux-ci ne sont toutefois pas équivalents au concept suisse de jardin d'enfants (1P-2P Harmos), mais plutôt à celui des structures d'accueil préscolaire.

Pareillement aux cantons de FR, GE, NE, VD et du TI, les Pays-Bas disposent d'un système de financement (tripartite⁶⁰) assorti d'une contribution patronale ancrée dans la loi. Les employeurs versent 0,34 % de la masse salariale de l'ensemble des employés pour le financement de l'accueil des enfants. Ils participent ainsi à hauteur d'un tiers environ aux coûts d'accueil des enfants jusqu'à 12 ans. Tous les modes de garde sont soumis à une réglementation uniforme, mais avec des tarifs différents pour les structures préscolaires, l'accueil familial de jour et le domaine scolaire.

Le système d'accueil familial de jour est similaire à celui de la Suisse. Les familles d'accueil sont organisées en un bureau des familles d'accueil (« gastouderbureau ») et sont enregistrées auprès de la commune.

Au niveau scolaire, l'accueil de midi est au besoin dispensé par les écoles. L'accueil parascolaire de l'après-midi a surtout lieu dans des structures de droit privé.

En 2016, la part des dépenses publiques allouées par le pays à la petite enfance se montait à 0,4 % du PIB. Les dépenses par enfant s'élevaient à 6538 USD (PPP) (OCDE 2019b). En 2013, les dépenses dans le domaine de la petite enfance ont été financées à 88 % par des fonds publics. Le taux d'inscription des enfants de trois ans à une offre d'accueil de l'enfance était en 2014 de 81 % (OCDE 2016).

Luxembourg

Le Luxembourg a un congé parental développé (cf. annexe A3.10). Les enfants ne bénéficient cependant d'un droit légal à une place d'accueil qu'à partir de quatre ans. La lacune de prise en charge est de deux ans (cf. la figure à l'annexe A3.1).

Actuellement, le système éducatif se subdivise en un secteur formel et un secteur non formel (« service d'éducation et d'accueil »). Le secteur formel comprend l'école obligatoire. Le secteur non formel englobe l'ensemble des formes d'accueil publiques et privées pour les enfants de moins de quatre ans, ainsi que les établissements parascolaires pour les enfants de quatre à 12 ans. L'accueil est gratuit pour tous les enfants jusqu'à quatre ans dans une limite de 20 heures par semaine pendant 46 semaines par an. À partir de la 21^e heure hebdomadaire, sont introduits des « chèques-service accueil » (bons de garde liés aux revenus) par lesquels l'Etat participe aux frais de garde des enfants. L'accueil parascolaire est fortement subventionné par l'État.

En 2016, les dépenses publiques du Luxembourg pour la petite enfance s'élevaient à 0,5 % du PIB. La dépense par enfant s'élevait à 17 539 USD (PPP) (OCDE 2019b). La part des dépenses publiques dans le total des dépenses allouées au domaine de la petite enfance a été de 98 %

⁶⁰ Système tripartite : État, parents et employeurs participent aux frais d'accueil des enfants.

en 2013. En 2014, le taux d'inscription des enfants de trois ans à l'accueil de la petite enfance était de 69 % (OCDE 2016).

Angleterre

En Angleterre, le congé lié à la naissance peut durer jusqu'à un an dont neuf mois peuvent être pris par le père (cf. annexe A3.11). Il n'existe pas de droit légal à une place d'accueil dans le domaine de la petite enfance, sauf dans des cas exceptionnels pour des familles socialement défavorisées. Le pays présente une lacune de prise en charge de trois ans (cf. la figure à l'annexe A3.1).

De manière similaire à d'autres pays européens, le système d'accueil de la petite enfance est subdivisé en une offre pour les enfants de zéro à trois ans et une offre pour ceux de trois à quatre ans. Les parents avec des enfants de trois à quatre ans disposent de 570 heures d'accueil gratuites par an. Au-delà de cette quantité, les heures d'accueil sont à la charge des parents, mais souvent à prix réduit. Les enfants issus de familles socialement défavorisées bénéficient d'un accueil gratuit dès l'âge de deux ans. Un grand nombre des dispositifs de subvention de l'accueil des enfants sont en train d'être supprimés et remplacés par des « universal credits ». Ceux-ci confèrent aux parents la possibilité d'obtenir le remboursement d'un maximum de 85 % des frais d'accueil à concurrence du plafond fixé.

En Angleterre, l'école dure en général jusqu'à l'après-midi (14h ou 15h). La pause de midi est comprise dans la plage scolaire. Elle est suivie d'activités récréatives proposées par les écoles. Celles-ci sont optionnelles et la plupart du temps gratuites.

Les dépenses publiques consacrées au Royaume-Uni⁶¹ au domaine de la petite enfance représentaient 0,5 % du PIB en 2016. La dépense par enfant s'élevait à 5 880 USD (PPP) (OCDE 2019b). En 2013, les dépenses publiques couvraient 65 % du total des dépenses allouées à la petite enfance. Cette même année, 65 % des enfants de moins de trois ans étaient inscrits à une forme d'accueil de la petite enfance (OCDE 2016).

La présentation dans ce chapitre des modèles de financement de pays européens sélectionnés fournit une base pour dresser la typologie des systèmes de financement décrite dans le chapitre 2.3 ci-après. Les principaux enseignements tirés de l'analyse des systèmes de financement étrangers sont présentés au chapitre 2.4.

⁶¹ Nous ne disposons de ce chiffre que pour le Royaume-Uni (Angleterre, Écosse, Pays de Galles, Irlande du Nord), et non séparément pour l'Angleterre.

2.3. Typologie

Les systèmes suisses et étrangers étudiés nous servent de base pour établir ci-après une typologie des systèmes de financement pour les services institutionnels d'accueil des enfants. Ce faisant, notre intérêt se porte en premier lieu sur la charge financière des parents ainsi que sur la nature, le nombre et l'ampleur de la participation des acteurs impliqués dans le financement. On distingue quatre types de systèmes de financement (cf. figure 7). Une distinction est faite entre les systèmes duals et tripartites d'un côté et, de l'autre, les systèmes dans lesquels la charge principale de financement repose sur les parents ou les pouvoirs publics et les employeurs.

Figure 7 : Principaux types de financement des offres d'accueil institutionnel

	Acteurs participant au financement	
Charge des parents	<ul style="list-style-type: none"> ▪ parents ▪ pouvoirs publics 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ parents ▪ pouvoirs publics ▪ employeurs
Part de financement > 50 %	<p>Type 1 Financement dual Charge incombant principalement aux parents</p>	<p>Type 2 Financement tripartite Charge incombant principalement aux parents</p>
Part de financement < 50 %	<p>Type 3 Financement dual Charge incombant principalement aux pouvoirs publics</p>	<p>Type 4 Financement tripartite Charge incombant principalement aux pouvoirs publics et aux employeurs</p>

- Dans le cas des types 1 et 2, les parents assument la majeure partie des frais de garde (> 50 % du total des coûts en moyenne). En règle générale, les pouvoirs publics (type 1) et les employeurs (type 2) participent également au financement de l'accueil des enfants.
- Dans le cas du type 3, ce sont les pouvoirs publics qui contribuent de manière prépondérante au financement de l'accueil. Les parents acquittent aussi des contributions, qui se révèlent cependant nettement plus basses que dans les types 1 et 2 et sont en moyenne inférieures à 50 % du total des coûts.
- Dans le cas du type 4, les employeurs contribuent également au financement. Leur participation est toutefois nettement inférieure à celle des pouvoirs publics.

Systèmes suisses et étrangers par typologie

Ci-après, les différents systèmes suisses et étrangers sont classés selon ces quatre types. Certains pays à la structure fédéraliste disposent de plusieurs systèmes. On y compte notamment la Suisse, mais aussi l'Allemagne et l'Autriche, dont les structures de financement diffèrent d'un Land à l'autre. S'agissant des exemples européens, nous nous bornons du fait de la méthode retenue (examen général au niveau des États) à affecter les pays au type prédominant au niveau national.

Domaine des structures d'accueil préscolaire

Pour tracer une délimitation entre le type 1/2 et le type 3/4, nous considérons la quote-part des dépenses publiques par rapport au total des dépenses allouées à l'accueil préscolaire selon les données de l'OCDE (2016). Si celle-ci dépasse 50 %, le cas étudié est attribué au type 3 ou 4. Si elle est inférieure à 50 %, l'entité est classée sous le type 1 ou 2.

- La majeure partie des **exemples européens étudiés** peuvent être classés sous le **type 3 (parents + pouvoirs publics ; contribution des parents < 50 %)**. À raison d'une participation étatique allant en moyenne de 65 % (Angleterre) à 98 % (Luxembourg) du total des frais d'accueil, la charge assumée par les pouvoirs publics dans le financement est nettement plus élevée dans ces pays qu'en Suisse. Remarquons toutefois qu'il n'existe nulle homogénéité au sein des pays attribués au type 3, et que des disparités notables s'observent non seulement en termes de quote-part financière, mais aussi au niveau de l'agencement fondamental des systèmes.
 - Le **Luxembourg**, la **Suède**, la **France** et la **Norvège** sont les pays où le financement public est le plus important et donc la charge financière des parents la plus faible (financement public de 98 % au Luxembourg, 94 % en Suède, 93 % en France ainsi qu'en Norvège). Pour autant, il existe de grandes différences entre les systèmes. Au Luxembourg, les 20 premières heures de garde hebdomadaires sont gratuites pendant 46 semaines par an pour les enfants jusqu'à quatre ans ; au-delà de cette limite, des bons de garde avec tarifs en fonction des revenus sont utilisés. Dans les pays nordiques, les faibles contributions parentales sont le plus souvent liées aux revenus et plafonnées. En France, le domaine de la petite enfance est financé non seulement par les pouvoirs publics, mais aussi via les cotisations aux assurances sociales (caisse d'allocations familiales ou CAF). La contribution demandée aux parents dépend généralement des revenus.
 - Au **Danemark** et en **Suède** (DK : financement public de 81 %, SE : 94 %), l'ensemble du domaine de la petite enfance fait en outre partie intégrante du système éducatif, ce qui n'est pas le cas pour le reste des pays de type 3, ou bien seulement à partir d'un âge plus

avancé (p. ex. à compter de l'âge de trois ans en Italie [« scuola dell'infanzia »] ou en France [« école maternelle »]).⁶²

- En **Allemagne** et en **Autriche**, la quote-part de financement des parents varie d'un Land à l'autre. Nous classons cependant les deux pays sous le type 3. En Allemagne, la gratuité des offres pour les parents est de mise dans la plupart des Länder (11 sur 16). En Autriche, la quote-part des contributions parentales s'élève en moyenne à près de 12 %. La moyenne nationale de la participation des pouvoirs publics au financement est de 76 % des coûts totaux en Allemagne et de 85 % en Autriche.
- L'**Angleterre** affiche le financement public le plus faible de tous les pays de type 3 avec 65 %, ce qui n'en demeure pas moins supérieur à la Suisse.
- En ce qui concerne la part respective des coûts totaux assumée par les pouvoirs publics et par les parents en Suisse, nous ne disposons que de chiffres isolés. Les données cantonales disponibles montrent que **la plupart des cantons alémaniques et quelques cantons romands** peuvent être classés dans le **type 1 (parents + pouvoirs publics ; contribution des parents > 50 %)** et que les parents assument en règle générale la plus grande part des coûts. La participation des pouvoirs publics au financement s'élève en moyenne à 22 % dans le canton de BL (Sicherheitsdirektion Basel-Landschaft 2020), à 28 % dans celui de ZH (Blöchli et al. 2020), à 10 % dans celui de TG (Kanton Thurgau 2020) ou encore à 29 % dans celui de SG⁶³ (Regierungsrat St.Gallen 2018).
- Dans les **types 2 ou 4**, outre les parents et les pouvoirs publics, les **employeurs** contribuent aussi au financement. Les **cantons de FR, GE, NE, VD et du TI** ainsi que **les Pays-Bas** sont à affecter au type 4 (charge financière des parents < 50 % des coûts totaux). Les pouvoirs publics assument environ 60 à 80 % des coûts totaux dans les cantons de GE, NE et VD ; la part publique s'élève à 88 % aux Pays-Bas. Nous ne disposons d'aucune donnée pour les cantons de FR et du TI.

Structures d'accueil parascolaire

Dans le domaine des structures d'accueil parascolaire, il n'y a pas de chiffres aussi détaillés sur les dépenses publiques en pourcentage du total des coûts. La classification sous l'un des quatre types a lieu sur la base des données qualitatives issues de l'examen général et doit donc être appréhendée avec prudence.

- La **plupart des États européens étudiés** connaissent des systèmes où l'accueil de midi est intégré à l'école – c'est le cas de tous les pays passés sous revue à l'exception de l'Allemagne, l'Italie et l'Autriche – et où l'accueil parascolaire fait généralement partie du

⁶² Aucune donnée n'est disponible pour la Norvège.

⁶³ Dans le canton de SG, seuls les établissements privés du domaine préscolaire et parascolaire sont pris en compte ; il n'existe pas de données concernant les structures d'accueil publiques.

système éducatif. Ainsi, le financement public est très important et il est vraisemblable que la participation des parents soit nettement inférieure à 50 %. Ces pays peuvent être affectés au **type 3** (pouvoirs publics + parents ; contribution des parents < 50 %). En Suisse, seuls les **cantons de GE et BS** sont à classer sous le type 3. Dans le canton de GE, l'accueil parascolaire gratuit est offert jusqu'à un revenu net imposable de 50 000 à 70 000 CHF, en fonction du nombre d'enfants. Les repas sont facturés en sus. Dans le canton de BS, les structures parascolaires sont subventionnées au moins à 60 % par le canton qui octroie de plus des aides supplémentaires aux familles à faibles revenus.

- Même si les structures d'accueil parascolaire sont en général davantage subventionnées que les structures d'accueil préscolaire, la **plupart des cantons alémaniques ainsi que deux cantons romands (JU, VS)** appartiennent plutôt au **type 1** (pouvoirs publics + parents ; contribution des parents > 50 %). De nombreuses exceptions peuvent toutefois être observées dans les communes. **L'Allemagne, l'Autriche et l'Italie** sont également à classer sous le type 1. En Italie, l'accueil parascolaire est peu développé et fortement tributaire des moyens économiques des communes ou des régions. Ce sont donc souvent les églises, par exemple, qui y pourvoient. En Allemagne comme en Autriche, le financement est organisé de manière fédéraliste et il peut exister des écarts substantiels entre les Länder.
- **Les cantons de FR, NE, VD et du TI ainsi que les Pays-Bas** se classent sous le **type 2 ou 4**, modèles selon lesquels, outre la contribution des parents et des pouvoirs publics, celle des employeurs est également ancrée dans la loi. L'accueil parascolaire ne fait partie intégrante du système éducatif ni aux Pays-Bas, ni dans les cantons francophones ni au Tessin. Nous ne disposons pas de chiffres concrets sur les parts respectives assumées par les pouvoirs publics et par les parents, si bien qu'il est impossible d'attribuer clairement ces régions au type 2 ou au type 4.

Parenthèse : Les investissements publics dans l'accueil portent leurs fruits

La part élevée des dépenses publiques dans le total des coûts d'accueil va de pair, en ce qui concerne le type 3, avec des dépenses publiques plus importantes (en % du PIB), comme le montre une statistique de l'OCDE portant sur l'accueil des enfants âgés de trois à cinq ans (OCDE 2019b) : le bal est mené par les trois pays nordiques que sont la Norvège (2 % en 2016), la Suède (1,9 % en 2016) et le Danemark (1,3 % en 2013). Mais l'Allemagne aussi a dépensé en

2016 avec 0,9 % du PIB nettement plus que la Suisse (0,4 %) ⁶⁴ ou que les Pays-Bas (0,4 %) ⁶⁵ dont les dépenses consacrées à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance étaient inférieures en 2016 à la moyenne des pays de l'OCDE, qui s'établissait à 0,6 %.

Les retombées qu'auraient, en Suisse, des dépenses plus élevées pour le système d'accueil institutionnel des enfants sur les finances publiques et le PIB, ont été mises en évidence dans un récent White Paper de la société Interface sur la base de calculs réalisés par l'entreprise BAK Economics, tous deux sur mandat de la Jacobs Foundation (Jacobs Foundation 2020). Celle-ci présente un calcul des effets économiques d'un programme d'investissement à dix ans prévoyant, d'une part, un renforcement de l'offre et, d'autre part, un allègement substantiel de la charge financière pesant sur les parents. Un autre scénario examine les effets d'investissements supplémentaires dans des mesures d'amélioration de la qualité (p. ex. avec plus de personnel formé). Il se base sur l'hypothèse que les investissements seraient effectués pour moitié par les contribuables (via une hausse de l'impôt sur les revenus) et pour moitié par l'État (sous forme de dettes temporaires). Ces fonds permettraient de créer des postes supplémentaires dans l'accueil extrafamilial et soulageraient les ménages par le biais de subventions plus élevées pour la prise en charge des enfants. L'augmentation des dépenses publiques aurait certes, au départ, des répercussions négatives pour l'économie. Selon l'étude citée, elles seraient néanmoins surcompensées par la hausse de l'activité lucrative, en particulier celle des mères. S'y grefferaient, au fil des années, des impulsions supplémentaires pour la croissance puisque les mères gagneraient en productivité au travail grâce à leur plus grande expérience professionnelle. Aux effets de la plus grande participation des parents au marché du travail viendrait encore s'ajouter, ultérieurement, l'impact économique global découlant du renforcement des compétences chez les enfants. **À long terme, si l'ensemble des effets mentionnés se déploient, le PIB suisse serait environ 0,5 % plus élevé que sans accroissement des investissements.** Les investissements dans la qualité de l'accueil, qui permettent au total un quasi-doublement des effets économiques, s'avèrent particulièrement rentables. L'étude en arrive à la conclusion que les investissements dans l'accueil des enfants portent des fruits dans tous les cas – tant à court qu'à moyen et long terme.

⁶⁴ Le livre blanc de la Jacobs Foundation consacré à la conciliation entre vie professionnelle et familiale estime les dépenses publiques affectées à l'ensemble de la petite enfance en Suisse à 0,1 % seulement du PIB (Jacobs Foundation 2018). La portée de ces estimations est limitée par le fait que l'indicateur OCDE utilisé compare les dépenses allouées à l'accueil des enfants de trois à cinq ans et qu'en raison des différents systèmes d'accueil et âges de scolarisation, il englobe également pour quelques pays les dépenses engagées dans le domaine de l'école primaire. Concernant la Suisse, on peut supposer que les coûts du jardin d'enfants soient déjà compris dans ce calcul.

⁶⁵ La participation des employeurs étant généralisée aux Pays-Bas, il est impossible de procéder à une comparaison directe entre ces derniers et la Suisse concernant les dépenses publiques en pourcentage du PIB.

2.4. Quels enseignements tirer de la comparaison avec des pays étrangers ?

Selon notre analyse, le modèle largement répandu en Suisse qui fait peser sur les parents l'essentiel de la charge financière liée à l'accueil institutionnel des enfants est unique en comparaison européenne. Pour ce qui est du domaine scolaire, ce modèle est appliqué dans certains des pays considérés (Allemagne, Autriche et Italie). Un modèle de financement qui, à l'instar des cantons de FR, GE, NE, VD ou du TI, intègre la participation des entreprises n'existe sinon qu'aux Pays-Bas.

Dans la plupart des pays passés en revue, le financement de **l'accueil institutionnel des enfants est majoritairement considéré comme une mission publique**. L'accueil fait bien souvent partie intégrante du système éducatif national et débute entre la naissance et un an au Danemark, en Norvège et en Suède et dès trois ans en Autriche, en France, en Italie et au Luxembourg. Si l'on veut que pour tous les enfants en Suisse l'accueil extrafamilial et parascolaire soit accessible et abordable, il est judicieux de se pencher sur les modèles de financement instaurés à l'étranger.

Dans près de la moitié des pays considérés (Allemagne, Autriche, Danemark, Norvège et Suède), il apparaît ainsi qu'un important subventionnement est associé à un **droit légal** des enfants à l'accueil et à l'éducation. L'introduction d'un droit légal peut constituer un premier pas en direction d'un financement plus respectueux de l'égalité des chances. En Suisse, il existe un droit légal à une place d'accueil au niveau cantonal dans les seuls cantons de BS et GE, pour ce dernier uniquement pour les offres d'accueil des écoliers. De même, on dénombre à notre connaissance encore peu d'exemples à l'échelle communale (ville de Zurich, cf. chap. 4.1).

L'intégration à l'école de l'accueil de midi, c'est-à-dire l'offre d'écoles à horaire continu, constitue une autre caractéristique importante de beaucoup de systèmes étrangers (Angleterre, Danemark, France, Luxembourg, Norvège, Suède et partiellement Pays-Bas). Partout où cette solution existe, la charge financière des parents s'en trouve considérablement allégée et se limite à une (éventuelle) contribution aux repas ainsi qu'à l'accueil parascolaire en fin d'après-midi. S'agissant de l'accueil de l'après-midi aussi, différents pays mettent à disposition des offres d'accueil fortement subventionnées (p. ex. Angleterre, France, Danemark, Luxembourg, Norvège et Suède). En Suisse, les écoles à horaire continu proposant un accueil à midi et des offres de loisirs l'après-midi ne sont guère usuelles. Les écoles publiques à horaire continu

n'existent que dans quelques rares communes (p. ex. Baden, Uster, Wallisellen, Zoug et Zurich). La ville de Zurich est actuellement en voie de généraliser la mise en place d'écoles à horaire continu⁶⁶.

Autre aspect sur lequel la Suisse se distingue des pays examinés : l'inexistence d'un **congé parental**. Dans aucun autre pays, la proportion d'enfants en bas âge dans les structures préscolaires n'est aussi élevée qu'en Suisse, ce qui entraîne, en raison du besoin accru de soins des plus petits, des coûts très élevés. Un congé parental étendu et surtout indemnisé dans une large proportion soulage considérablement les parents exerçant une activité lucrative car ils ne déboursent ainsi des frais d'accueil qu'ultérieurement et sur une durée plus courte. Dans les systèmes où la protection de la maternité ou le congé parental est peu favorable, les familles supportent une charge financière plus lourde que dans les modèles prévoyant une protection ou un congé parental étendu(e) (Allemagne, Angleterre, Danemark, Luxembourg, Norvège et Suède), en particulier lorsqu'elles ont plusieurs enfants.

Concernant la **charge financière occasionnée aux ménages par les frais d'accueil**, un retard s'observe ainsi par rapport aux pays européens examinés à maints égards : le financement étatique de l'accueil institutionnel des enfants, la mise en place d'écoles à horaire continu et l'introduction d'un congé parental. **Dans une étude de l'UNICEF (2019), qui a examiné les politiques en faveur des familles⁶⁷ des 31 États les plus riches, la Suisse occupait la dernière place.** Ce constat est dans l'ensemble confirmé par la présente analyse des modèles de financement, malgré la présence d'exceptions positives (telles que les cantons de BS, GE, NE et VD). Dans les analyses qui suivent, nous examinerons de plus près une sélection d'exemples au niveau des communes (chap. 3 et 4).

⁶⁶ Le projet pilote sur les écoles à horaire continu est conduit de 2015 à 2024. L'introduction généralisée d'écoles à horaire continu sera soumise à l'approbation de la population en 2022.

⁶⁷ Les critères examinés dans le cadre de cette étude étaient les suivants : congés de maternité et de paternité rémunérés, taux d'inscription à une forme d'accueil préscolaire (enfants de moins de trois ans) et d'accueil parascolaire (enfants de plus de trois ans jusqu'à l'entrée à l'école obligatoire).

3. Comparaison entre les modèles de financement des communes

Les communes jouent en règle générale le rôle le plus important dans le financement public de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants en Suisse. La configuration détaillée des modèles de financement doit donc être analysée au niveau communal. À cet effet, 13 communes de toutes les régions du pays ont été sélectionnées. Le présent chapitre décrit les modèles de financement et de tarification de l'accueil dans les structures préscolaires et parascolaires de 13 communes et compare la charge financière incombant aux ménages du fait des dépenses d'accueil extrafamilial. En outre, les débats issus de l'atelier d'experts auxquels les résultats ont été présentés y seront succinctement résumés. Le chapitre se termine sur une conclusion intermédiaire reflétant le point de vue des auteurs.

13 communes suisses (cf. chap. 1.3) ont été sélectionnées, sur la base des résultats de l'examen et de la typologie (cf. chap. 2), pour une analyse approfondie. Le tableau 2 présente les communes sélectionnées.

Tableau 2 : Sélection de communes pour des exemples plus détaillés

	Suisse alémanique	Suisse latine	Total
Grandes villes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bâle (BS) ▪ Lucerne (LU) ▪ Saint-Gall (SG) ▪ Winterthour (ZH) ▪ Zurich (ZH) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Genève (GE) 	6
Autres communes urbaines	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baden (AG) ▪ Köniz (BE) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bellinzone (TI) ▪ Morges (VD) ▪ Neuchâtel (NE) 	5
Communes rurales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sarnen (OW) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anniviers (VS) 	2
Total	8	5	13

Tableau INFRAS.

3.1. Structures d'accueil préscolaire

Le présent chapitre présente d'abord la situation de l'accueil au sein des structures préscolaires. Il donne un aperçu de la configuration des modèles de financement (chap. 3.1.1) et décrit les grilles de tarification des 13 communes (chap. 3.1.2). Enfin, la charge financière incombant aux familles au titre de l'accueil extrafamilial est calculée pour les types de ménage sélectionnés (chap. 3.1.3).

3.1.1. Modèles de financement de l'accueil dans des structures préscolaires

Pour la description des modèles de financement, il y a tout d'abord lieu de distinguer les organismes publics des établissements privés.

- Structures d'accueil préscolaire publiques : la responsabilité de la **gestion opérationnelle** des structures publiques incombe aux **pouvoirs publics**. Le montant des frais d'exploitation résulte de la mise à disposition d'une offre conforme aux exigences légales ainsi qu'à d'éventuels autres standards internes. La part des coûts à la charge des parents est déterminée en fonction de la situation politique et financière de la commune.
- Structure d'accueil préscolaire privées : **différents modèles de cofinancement par le secteur public et partiellement par les employeurs** sont envisageables. À cet égard, nous faisons une distinction entre les **modèles de financement du sujet et de financement de l'objet** (cf. chap. 2.1.2).

Dans la figure 8, les structures préscolaires dans les 13 communes examinées sont réparties selon la forme juridique de l'organisme responsable et le modèle de financement. Des affectations multiples sont possibles. L'annexe A4.1 présente un aperçu détaillé par commune.

Figure 8: Aperçu des modèles de responsabilité et de financement dans les 13 communes ; structures d'accueil préscolaire

organismes publics	organismes privés	
	financement du sujet	financement de l'objet
<ul style="list-style-type: none"> • Anniviers • Lucerne • Neuchâtel • Morges • Saint-Gall • Zurich 	modèle des coûts normatifs: <ul style="list-style-type: none"> • Baden • Bâle • Sarnen • Saint-Gall • Winterthour • Zurich 	<ul style="list-style-type: none"> • Bellinzone • Genève • Neuchâtel • Morges
	bons de garde: <ul style="list-style-type: none"> • Köniz • Lucerne 	
	contributions forfaitaires: <ul style="list-style-type: none"> • Bellinzone 	

Graphique INFRAS.

Faible présence des organismes publics dans le secteur des structures d'accueil préscolaire

Dans six des 13 communes, il existe des structures publiques d'accueil préscolaire. À Anniviers, la seule structure d'accueil est gérée par la commune et à Morges deux structures communales gèrent la plus grande partie des places disponibles. À Neuchâtel, un bon quart des établissements sont publics. Dans les trois villes de Suisse alémanique dotées de structures publiques (Lucerne, Saint-Gall et Zurich), celles-ci jouent un rôle marginal par rapport aux structures privées (Lucerne : 1 sur 36, Saint-Gall : 1 sur 28, Zurich : 10 sur environ 340 ; état en décembre 2020).

Le financement du sujet par coûts normatifs domine le paysage au sein des organismes privés

À l'exception de Bellinzone, Genève, Morges et Neuchâtel, l'accueil en structures préscolaires privées est subventionné par financement, direct ou indirect, du sujet ; en d'autres termes, les

parents ont droit à une subvention en fonction du revenu déterminant. Par ailleurs, les communes de Baden, Bâle, Sarnen, Saint-Gall, Winterthour et Zurich appliquent un modèle de coûts normatifs. Cela signifie qu'elles fixent un taux normatif de coût pour une journée d'accueil et financent ensuite la différence entre ce taux et le tarif parental en fonction des revenus. Ces taux varient d'une commune à l'autre dans une fourchette de 110 CHF par jour et par place à Baden à 128 CHF à Sarnen. À Saint-Gall, le taux journalier de couverture des coûts (« kostendeckende Tagessatz »)⁶⁸ est revu et ajusté tous les trois ans. Les ajustements sont calculés en fonction des coûts totaux moyens des structures d'accueil préscolaire pour les trois dernières années ainsi que de modèles de calcul élaborés sur la base des spécifications des autorités cantonales qui octroient les autorisations d'exercer. Le taux journalier de couverture des coûts varie selon les heures d'ouverture des différents établissements dans une fourchette de 101 à 116 CHF. En plus des coûts normatifs, les communes de Bâle, Sarnen, Saint-Gall et Zurich édictent des directives concernant les tarifs parentaux maximaux.

La ville de Lucerne connaît un système de bons de garde et la commune de Köniz a adhéré au dispositif des bons de garde du canton de Berne. À l'instar des coûts normatifs, le système des bons de garde s'appuie également sur des hypothèses relatives aux coûts (totaux) d'une journée d'accueil afin de déterminer le montant de la contribution publique. Dans ces deux communes, les structures d'accueil déterminent leurs tarifs de manière individuelle.

À Genève⁶⁹ et à Neuchâtel, la plupart des structures d'accueil privées reçoivent des contributions de financement de l'objet. Canton et employeurs y participent parallèlement aux communes (cf. également chap. 2.1).

⁶⁸ Les taux sont généralement calculés sur la base d'un taux d'occupation supérieur à 90 % et d'exigences de qualité minimales. Lorsque le taux d'occupation diminue ou que la structure emploie du personnel plus qualifié, les prestataires ne peuvent plus couvrir leurs coûts.

⁶⁹ A Genève, deux structures préscolaires privées ne perçoivent aucune subvention. Les 78 autres structures sont subventionnées (état en 2019 ; cf. tableau à l'annexe A4).

Le modèle de financement mixte à Bellinzone

Comme décrit au chapitre 2.1, le Tessin règle au niveau cantonal le financement de l'accueil dans les structures dédiées à la petite enfance. Canton, commune et employeurs y participent. Les structures d'accueil préscolaire de Bellinzone perçoivent une contribution de financement de l'objet⁷⁰. En outre, les parents profitent également d'un financement direct du sujet par le biais de montants forfaitaires. Ces montants s'élèvent à 100 CHF par mois, pour 15 à 32 heures d'accueil par semaine, ou à 200 CHF par mois pour plus de 32 heures par semaine. Les familles ayant droit à un subside à l'assurance-maladie bénéficient également d'une réduction tarifaire de 33 %.

Financement et amélioration de la qualité : une association plutôt rare

Dans toutes les communes étudiées, les structures d'accueil préscolaire doivent satisfaire à des exigences qualitatives minimales définies pour obtenir une autorisation. Nous avons voulu savoir si les communes avaient tenté d'améliorer la qualité à l'aide du modèle de financement choisi. Un tel lien explicite entre financement et qualité existe uniquement à Bellinzone : dans cette commune, tout comme dans l'ensemble du Tessin, une part des contributions cantonales au financement de l'objet est octroyée sur la base de critères qualitatifs. En plus de la contribution fixe, le canton accorde des contributions supplémentaires aux structures d'accueil préscolaire dont la qualité est supérieure aux standards minimaux. Parmi ces critères, il y a par exemple le dépassement du niveau de salaire minimum ou les qualifications minimales du personnel.⁷¹

À Bâle et à Zurich, les organismes peuvent demander des contributions uniques d'investissement ou des contributions à leurs propres projets de développement de la qualité. Dans le canton de VD, la Fondation pour l'accueil de jour des enfants FAJE a mis en place un programme d'impulsion pour des projets pilotes, par exemple dans le domaine de l'accueil inclusif.

Les parents éligibles à des subventions ne peuvent pas en bénéficier dans toutes les structures

Dans les communes de Genève, Morges et Neuchâtel, les parents qui recourent aux services d'accueil de structures à but lucratif ne peuvent bénéficier de tarifs subventionnés. Saint-Gall, Winterthour et Zurich ne subventionnent les prestations d'accueil que si la structure a signé une convention de prestations avec la ville. La situation est différente à Baden : les parents qui

⁷⁰ Au Tessin, cette contribution dépend de la prestation, en d'autres termes les subventions sont liées au nombre d'enfants effectivement accueillis. Au Tessin, la contribution est en outre reliée à certains critères de qualité. Le rapport d'Ecoplan (2020) décrit en détail le système en vigueur au Tessin (p. 45).

⁷¹ Le but de ce système de financement basé sur l'incitation est l'amélioration du niveau des salaires, de la formation du personnel et du soutien aux familles et en même temps la réduction de la charge financière des familles. Pour de plus amples détails, voir le rapport d'Ecoplan (2020).

font appel à une structure d'accueil préscolaire sans convention de prestations reçoivent également une subvention, que la structure soit située dans ou hors de la commune. Dans les deux communes qui proposent des bons de garde, les parents peuvent utiliser ces bons dans tous les établissements agréés (Lucerne) ou admis dans le système des bons de garde (Köniz). À Bellinzone, tous les parents bénéficient de contributions au financement du sujet (« aiuto soggettivo »), quelle que soit la structure d'accueil.

Informations incomplètes sur la participation financière des parents

Nous ne disposons que d'informations très incomplètes au niveau des communes sur la participation financière moyenne des parents. Pour Anniviers, Genève, Köniz, Morges, Saint-Gall et Zurich, la participation des parents se situe dans une fourchette comprise entre 21 % (Genève) et 46 % (Saint-Gall). La ville de Zurich estime la participation financière des parents à 69 %, ce chiffre comprenant toutefois également toutes les places d'accueil non subventionnées dans des structures préscolaires. Les places subventionnées représentent 39 % de toutes les places disponibles dans la ville de Zurich.

3.1.2. Grille tarifaire des structures d'accueil préscolaire

La structure de la grille tarifaire détermine quelles familles bénéficient de subventions publiques et combien les parents doivent payer pour l'accueil extrafamilial. La détermination des paramètres individuels repose en général sur des objectifs politiques. Les grilles de tarification prévoyant un tarif minimal (cf. glossaire) bas et un rabais pour fratries (cf. glossaire) généreux visent, par exemple, à promouvoir l'éducation pour tous les enfants, en particulier pour ceux issus de familles socialement défavorisées. Les systèmes qui subventionnent également les parents aux revenus élevés ou accordent, par exemple, un rabais sur quantité⁷² (cf. glossaire), privilégient les incitations à l'activité professionnelle. Toutefois, indépendamment de la structure concrète de ces systèmes, le montant des moyens publics alloués à l'accueil extrafamilial joue également un rôle central.

Le chapitre ci-après présente un résumé des résultats des analyses de la configuration des grilles tarifaires des structures d'accueil préscolaire subventionnées dans les 13 communes. Des informations détaillées sur les grilles tarifaires de chaque commune sont présentées en complément à l'annexe A4.1.

⁷² Plus une famille recourt à des journées d'accueil extrafamilial, plus le tarif baisse.

Tarifs dépendants des revenus ou tarifs uniformes

Dans 12 des 13 communes étudiées, les parents payent un tarif en fonction de leur situation économique ou du revenu déterminant qui sert de base à la détermination de la contribution parentale⁷³. La seule exception est la commune d'Anniviers qui dispose d'un tarif uniforme subventionné.

Parenthèse : Seuils de revenus donnant droit à subvention non comparables

Il ressort de nos analyses que la définition du revenu déterminant utilisé pour le calcul du tarif parental varie fortement d'une commune à l'autre (cf. glossaire). Certaines communes utilisent le revenu imposable, d'autres le revenu net ou encore le revenu donnant droit à un subside à l'assurance-maladie. Parallèlement, les déductions pour frais d'accueil des enfants par des tiers et le calcul du droit à un subside à l'assurance-maladie diffèrent considérablement d'un canton à l'autre. Viennent s'ajouter un certain nombre de facteurs supplémentaires (p. ex. déductions en fonction de la taille du ménage ou du nombre d'enfants, prise en compte du patrimoine imposable, etc.) qui sont également pris en considération pour établir le revenu déterminant pour le calcul du montant de subvention éligible. Les seuils de revenu au-delà desquels un ménage doit payer le tarif maximal ne peuvent donc pas être comparés en raison de la grande diversité de revenus déterminants entre les communes.

Le droit à des subventions dépend en partie du taux d'occupation et d'autres critères

Dans les communes alémaniques étudiées, les subventions publiques sont le plus souvent liées au taux d'occupation ou à la formation des parents. En même temps, on trouve dans toutes ces communes d'autres critères justifiant un droit à des subventions : soutien à l'acquisition du langage ou besoin accru de prise en charge, parents en recherche d'emploi ou atteints d'une maladie physique ou psychique, autre membre de la famille à charge, etc. Dans les communes étudiées de Suisse romande, l'activité lucrative ne constitue pas une condition préalable aux subventions ; néanmoins, les parents qui travaillent sont prioritaires pour l'attribution des places en structure d'accueil préscolaire.

Structure tarifaire linéaire ou modèles échelonnés

Dans huit des 12 communes proposant des tarifs en fonction des revenus, ces tarifs évoluent sur une base linéaire. Cela signifie que les tarifs parentaux augmentent de manière régulière entre le tarif minimal et le tarif maximal avec chaque franc supplémentaire de revenu familial. Les quatre communes restantes disposent de modèles tarifaires présentant des paliers fins.

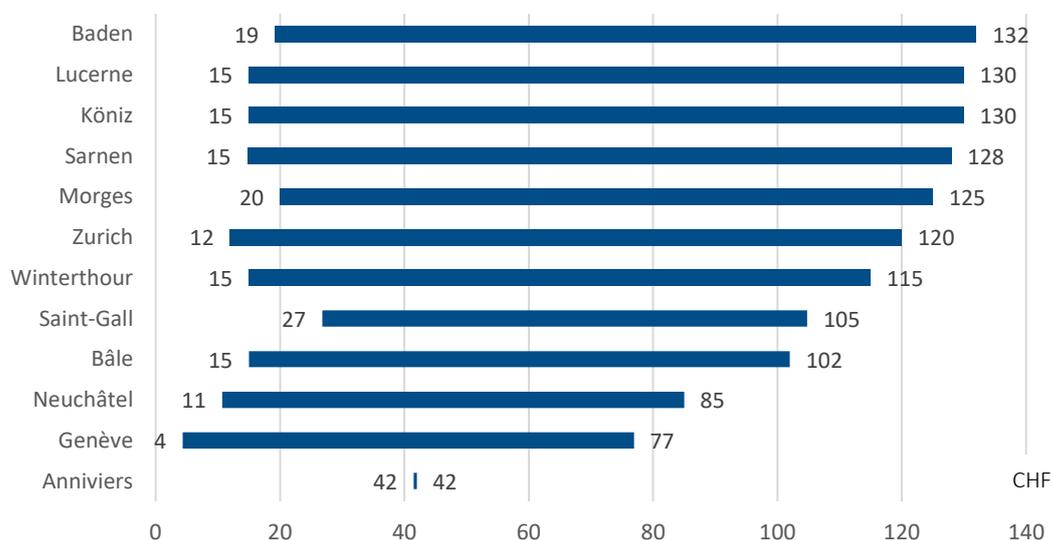
⁷³ La définition du revenu déterminant diverge fortement selon la commune et le canton (cf. glossaire).

Bellinzone constitue un cas particulier : d'une part, le canton offre aux parents une contribution forfaitaire et d'autre part une réduction supplémentaire de 33 % est octroyée aux parents éligibles à un subside à l'assurance-maladie. Dans la commune d'Anniviers, tous les parents payent un tarif uniforme⁷⁴.

Montant des tarifs minimaux et maximaux

La figure 9 et la figure 10 présentent les tarifs minimaux et maximaux de structures d'accueil subventionnées dans 12 des 13 communes examinées. Bellinzone n'est pas représentée car elle ne dispose pas de tarifs uniformes et a un système complexe de subventionnement (contribution forfaitaire et autres réductions pour les familles à faibles revenus). Une distinction est faite entre les tarifs pour enfants en-dessous de 18 mois (Figure 9) et les enfants de 18 mois à l'entrée au jardin d'enfants (Figure 10). Ces graphiques illustrent la fourchette entre le tarif parental minimal et maximal facturé dans ces communes. Dans les communes sans tarif maximum uniforme (Köniz, Lucerne et Winterthour), c'est le tarif d'un organisme local gérant plusieurs établissements qui a été retenu à titre d'exemple.

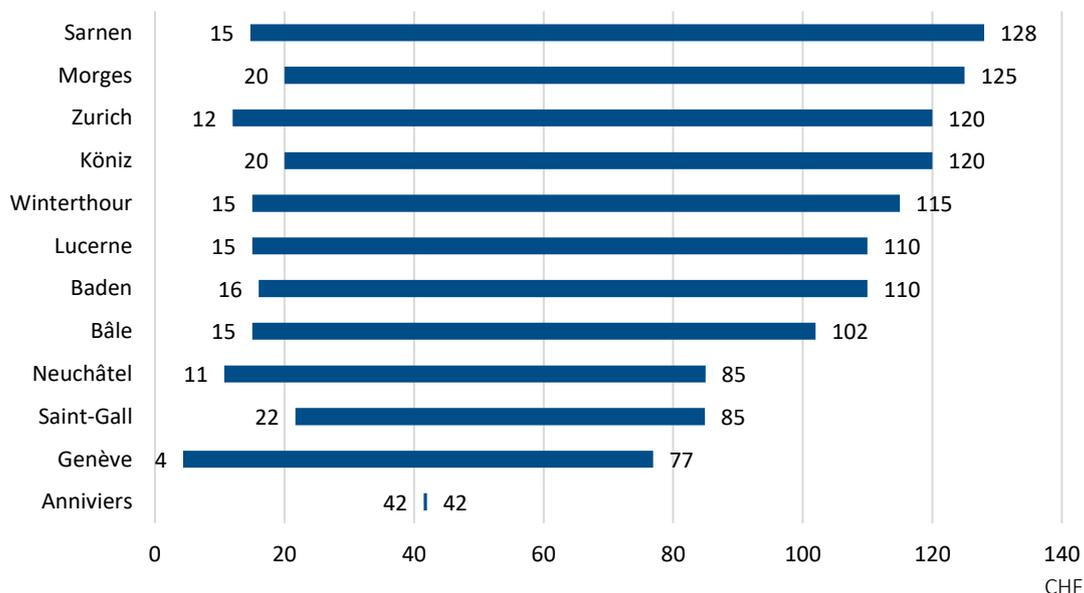
Figure 9 : Tarifs minimal et maximal par journée par enfant de moins de 18 mois dans des structures d'accueil préscolaire subventionnées



Explications : les repas sont compris dans le tarif.
Graphique INFRAS.

⁷⁴ Le tarif uniforme s'applique uniquement aux habitants de la commune. Les parents bénéficiant d'une autorisation de séjour de courte durée dans la commune (autrefois appelés saisonniers) payent un tarif plus élevé.

Figure 10 : Tarifs minimal et maximal par journée par enfant dès 18 mois jusqu'à l'entrée au jardin d'enfants dans des structures d'accueil préscolaire subventionnées



Explications : les repas sont compris dans le tarif.
Graphique INFRAS.

Le **tarif minimal par jour** pour un enfant de moins de 18 mois varie de 4 CHF à Genève à 42 CHF à Anniviers. Bâle est un cas particulier. Le tarif minimal y est de 15 CHF pour un taux d'accueil de 50 % (2,5 jours/semaine). Il augmente pour les familles ayant un besoin inférieur et atteint 35 CHF pour un taux d'accueil de 20 % (1 jour/semaine).

Il ressort de la comparaison des **tarifs maximaux par jour** des communes examinées que celui d'Anniviers est le plus bas (42 CHF). Les tarifs maximaux les plus élevés sont ceux de Baden à hauteur de 132 CHF pour un enfant de moins de 18 mois et de Sarnen à hauteur de 128 CHF pour un enfant de plus de 18 mois.

Un sondage effectué auprès des membres de kibesuisse en 2016 a révélé que les coûts totaux moyens par jour et par enfant (à partir de 18 mois) s'élèvent à 110 CHF. Pour autant, il s'agit là d'un ordre de grandeur approximatif. Des différences considérables peuvent apparaître en fonction des conditions locales (p. ex. salaires du personnel, normes de qualité) et des caractéristiques propres aux différents établissements (heures d'ouverture, composition du personnel, autres normes de qualité). Partant de cet ordre de grandeur de 110 CHF par jour, les communes d'Anniviers, de Bâle, Genève, Neuchâtel et Saint-Gall ont fixé le tarif maximal en-dessous des coûts totaux calculés à partir du sondage de kibesuisse (cf. chap. 4.2).

Octroi de rabais

Sept des 12 communes fixant les tarifs en fonction des revenus proposent des rabais supplémentaires aux familles ayant plusieurs enfants. À raison de 25 % au moins par enfant, Bâle, Genève et Morges offrent les rabais pour fratries les plus élevés. Neuchâtel et Genève accordent une aide supplémentaire aux familles avec trois enfants ou plus. À Genève, l'accueil est gratuit dès le 3^e enfant. À Neuchâtel, un rabais allant de 20 % (2^e enfant) à 90 % (5^e enfant) est accordé en fonction du nombre d'enfants pris en charge.

Outre les rabais explicitement dédiés aux fratries, de nombreuses communes tiennent compte pour le calcul du revenu déterminant du nombre d'enfants vivant au sein du ménage et du nombre de membres de la famille sous la forme d'un rabais pour familles (cf. glossaire), par exemple à Baden, Köniz et Zurich.

Parallèlement au rabais pour fratries, Bellinzone et Winterthour proposent un rabais à partir d'un certain taux d'accueil (« rabais sur quantité »).

3.1.3. Charge financière des ménages résultant des frais d'accueil

Des calculs de la charge financière d'un ménage du fait des dépenses consacrées à l'accueil extrafamilial ont été effectués pour les 13 communes. Cela permet une représentation démonstrative des répercussions des systèmes de financement et des grilles tarifaires sur une famille. Pour assurer la comparaison de la charge financière dans les 13 communes, les calculs ont été effectués avec quatre catégories de ménages témoins (cf. chap. 1.3). Les résultats clés suivants ont été calculés pour les 13 communes :

- Montant des frais d'accueil (par ménage et par an)
- Déductions fiscales pour frais de garde des enfants par des tiers
- Charge financière de la part des frais d'accueil sur le revenu du ménage :
 - Charge brute : part des frais d'accueil sur le revenu du ménage
 - Charge nette : part des frais d'accueil sur le revenu du ménage après abattement des économies fiscales du fait des déductions pour frais de garde des enfants par des tiers

Ci-après sont présentés les calculs concernant les familles avec deux enfants d'âge préscolaire. L'hypothèse retenue est celle d'un enfant de moins de 18 mois et d'un enfant de plus de 18 mois. Il est supposé que ces enfants fréquentent deux jours par semaine une structure d'accueil avec des tarifs subventionnés (cf. chap. 1.3 pour les détails du procédé méthodologique suivi).

Les résultats concernant la charge financière des deux ménages témoins n'ayant qu'un seul enfant en âge préscolaire sont présentés à l'annexe A5.

Parenthèse : Déductions fiscales pour frais d'accueil extrafamilial dans les cantons

Outre le montant des tarifs parentaux et la configuration du subventionnement public, le montant des déductions fiscales pour accueil extrafamilial a également une incidence sur la charge financière des ménages. Dans les exemples de calcul de la charge financière des ménages, la réduction de la pression fiscale due à la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers a donc été déduite des frais d'accueil extrafamilial et ceux-ci sont présentés en tant que charge nette. Au niveau de la Confédération, il est possible de faire valoir les frais effectifs de garde des enfants par des tiers jusqu'à un montant maximal de 10 100 CHF par enfant. Le Tableau 3 fait ressortir de fortes variations des déductions entre les cantons. La déduction est la plus faible, avec 3 000 CHF par enfant, dans le canton du VS tandis que dans ceux de GE et SG, elle est la plus élevée, avec 25 000 CHF. Dans le canton d'UR, il n'y a pas de plafond : les parents peuvent y déduire leurs frais d'accueil effectifs.

Tableau 3 : Déduction maximale des frais de garde des enfants par des tiers dans les lois fiscales cantonales (période fiscale 2020)

Canton	Déduction maximale par enfant	Canton	Déduction maximale par enfant
Argovie	10 000	Nidwald	7 900
Appenzell Extérieur	10 000	Obwald	10 000
Appenzell Intérieur	18 000	Schaffhouse	9 400
Bâle-Campagne	10 000	Schwytz	6 000
Bâle-Ville	10 100	Soleure	12 000
Berne	12 000	Saint-Gall	25 000
Fribourg	6 000	Tessin	5 500 / 10 000*
Genève	25 000	Thurgovie	10 100
Glaris	10 100	Uri	Frais réels sans plafond
Grisons	10 300	Vaud	9 100
Jura	10 000	Valais	3 000
Lucerne	4 700	Zoug	6 000
Neuchâtel	20 400	Zurich	10 100

Explication : * Au Tessin, les ménages dont le revenu net est inférieur à 80 000 CHF ont droit à une réduction maximale de 10 000 CHF. Pour les ménages ayant un revenu net de 80 000 CHF et plus, la réduction maximale est de 5 500 CHF. Tableau INFRAS. Source : Administration fédérale des contributions ESTV, brochures fiscales 2020, déduction pour frais de garde des enfants par des tiers.

Charge financière de ménages avec deux enfants d'âge préscolaire

Le tableau 4 présente les résultats du calcul relatif à un couple avec deux enfants d'âge préscolaire. La charge financière brute, le montant de la déduction fiscale et la charge nette en résultant sont indiqués en parallèle du montant des frais d'accueil⁷⁵.

Tableau 4 : Charge financière d'un couple avec deux enfants d'âge préscolaire

Couple avec deux enfants, deux jours d'accueil extrafamilial par semaine Revenu net du ménage : 114 000 CHF pour un taux d'occupation total de 140 % Patrimoine : 30 000 CHF				
Commune	Frais d'accueil ⁷⁶	Charge brute	Déductions fiscales pour accueil extrafamilial*	Charge nette
Genève	4 210	4 %	4 210	3 %
Neuchâtel	8 100	7 %	8 100	5 %
Bâle	7 885	7 %	7 885	6 %
Köniz	9 530	8 %	9 530	6 %
Morges	8 487	7 %	8 487	6 %
Zurich	8 785	8 %	8 785	6 %
Anniviers	7 956	7 %	6 000	7 %
Bellinzone	11 869	10 %	11 869	8 %
Lucerne	11 128	10 %	9 400	8 %
Baden	12 309	11 %	12 309	9 %
Winterthur	13 713	12 %	13 713	10 %
Saint-Gall	18 866	17 %	18 866	13 %
Sarnen	18 086	16 %	18 086	14 %

Explication : les calculs tiennent également compte des déductions sur l'impôt fédéral de 10 100 CHF maximum par enfant. Tableau INFRAS.

La charge nette du couple avec deux enfants varie de 3 % à 14 %. Alors que la charge financière sur le revenu due aux frais d'accueil extrafamilial est comparativement faible à Genève (3 %) pour cette catégorie de ménage, elle est respectivement de 14 % et 13 % à Sarnen et à Saint-Gall. La charge financière d'un couple avec un revenu approximativement moyen dépend de la vitesse d'augmentation des tarifs entre le taux minimal et le taux maximal et du seuil d'accès au tarif maximal. Ainsi, le couple étudié à Saint-Gall paie 100 CHF par jour pour l'enfant de moins de 18 mois et le tarif est très proche du tarif maximal de 105 CHF pour les enfants en bas

⁷⁵ L'analyse a été effectuée selon l'hypothèse énoncée en considérant un patrimoine de 30 000 CHF pour le couple et de 5 000 CHF pour le parent seul. Les déductions supplémentaires que toutes les familles ne font pas valoir, comme les contributions au pilier 3a, n'ont pas été prises en compte.

⁷⁶ Les frais d'accueil représentent les coûts annuels pour les 2 enfants en âge préscolaire à raison de 2 jours d'accueil par semaine. Pour le calcul des frais annuels, les frais hebdomadaires ont été multipliés par 52 semaines civiles.

âge⁷⁷. À Sarnen, le tarif journalier de 86,95 CHF (rabais pour fratries compris) est également élevé comparé à Neuchâtel (43 CHF) et Genève (27 CHF).

La différence entre la charge brute et la charge nette varie de 0 point de pourcentage à Anniviers à 4 points de pourcentage à Saint-Gall. Outre les systèmes de financement et les grilles tarifaires des structures d'accueil préscolaire, les déductions fiscales des frais de garde des enfants par des tiers ont également une incidence sur la charge des familles. Les ménages témoins peuvent fiscalement déduire la totalité de leurs frais d'accueil dans toutes les communes étudiées, à l'exception d'Anniviers et de Lucerne.

⁷⁷ Selon les informations fournies par le service des affaires sociales (« Fachstelle für Gesellschaftsfragen ») de la ville de Saint-Gall, le revenu moyen d'un couple avec enfants à Saint-Gall est probablement inférieur à la valeur moyenne de 114 000 CHF (net) utilisée dans les données WiSiER.

Ménage monoparental avec deux enfants

Le tableau 5 présente la situation d'un ménage monoparental avec deux enfants d'âge préscolaire.

Tableau 5 : Charge financière d'un ménage monoparental avec deux enfants d'âge préscolaire

Ménage monoparental avec deux enfants, trois jours d'accueil extrafamilial par semaine Revenu net du ménage : 60 000 CHF pour un taux d'occupation total de 60 % Patrimoine : 5 000 CHF				
Commune	Frais d'accueil ⁷⁸	Charge brute	Déductions fiscales pour accueil extra-familial*	Charge nette
Morges	3 809	6 %	3 809	5 %
Genève	3 785	6 %	3 785	6 %
Köniz	4 368	7 %	4 368	6 %
Lucerne	4 680	8 %	4 680	7 %
Zurich	4 755	8 %	4 755	7 %
Neuchâtel	6 565	11 %	6 565	9 %
Sarnen	6 458	11 %	6 458	9 %
Baden	6 881	11 %	6 881	10 %
Winterthur	9 222	15 %	9 222	14 %
Bâle	10 884	18 %	10 884	16 %
Bellinzone	10 709	18 %	10 709	16 %
Saint-Gall	13 182	22 %	13 182	19 %
Anniviers	11 934	20 %	6 000	20 %

Explication : Les chiffres tiennent également compte des déductions sur l'impôt fédéral de 10 100 CHF maximum par enfant.

Tableau INFRAS.

La charge nette du ménage monoparental témoin avec deux enfants varie dans une fourchette de 5 % à 20 % parmi les communes étudiées. La charge financière la plus faible est constatée à Morges, où ce ménage doit consacrer 5 % de son revenu aux frais d'accueil extrafamilial. Le ménage monoparental étudié paie à Morges la contribution parentale minimale et profite de plus d'un rabais pour fratries de 30 % sur ce tarif pour les deux enfants. À Köniz et Lucerne également, où a cours le système des bons de garde, mais aussi à Zurich, ce ménage témoin paie le tarif minimal ou un tarif proche du tarif minimal. A Köniz, le repas de midi n'est pas subventionné par les pouvoirs publics ; à la contribution minimale pour l'accueil de 7 CHF due par le

⁷⁸ Les frais d'accueil représentent les coûts annuels pour les 2 enfants en âge préscolaire à raison de 3 jours d'accueil par semaine. Pour le calcul des frais annuels, les frais hebdomadaires ont été multipliés par 52 semaines civiles.

parent un montant de 8 CHF pour le repas de midi. La charge financière est également faible à Genève (6 %), même si le taux journalier d'environ 16 CHF calculé pour ce ménage est nettement supérieur au très faible tarif minimal de 4 CHF. La charge financière est très élevée à Anniviers où le ménage monoparental étudié doit consacrer 20 % de son revenu net à l'accueil extrafamilial. Pour rappel, cette commune a pour ses structures préscolaires un tarif uniforme subventionné de 42 CHF, ce qui représente un montant élevé pour des ménages à faibles revenus.

A l'exception d'Anniviers, le ménage monoparental témoin peut déduire de ses impôts la totalité de ses frais d'accueil extrafamilial. La différence entre la charge brute et la charge nette varie entre 0 point de pourcentage et 3 points de pourcentage.

Incidence du modèle de financement sur la charge financière des ménages

Les 13 exemples de communes ne permettent pas d'établir un lien clair entre le modèle de financement et de tarification de la commune et la charge financière des ménages. Toutefois des tendances se dessinent :

- Les communes de Suisse romande – Genève, Morges et Neuchâtel, à l'exception d'Anniviers –, ont dans l'ensemble des résultats plutôt bons en termes de charge financière, tant pour le couple que pour le ménage monoparental.
- Le tarif uniforme (exemple d'Anniviers) est problématique pour les foyers à faibles revenus.
- A Bellinzone, la charge financière des familles se situe plutôt dans la fourchette haute de la charge financière en comparaison d'autres communes malgré le complexe système de rabais qui y est pratiqué.
- Les deux communes disposant d'un système de bons de garde, Köniz et Lucerne, se situent en milieu de tableau pour le couple témoin. Elles sont très avantageuses pour le ménage monoparental.
- Les communes ayant adopté un modèle de coûts normatifs présentent une large diversité. Saint-Gall, Sarnen et Winterthour se situent plutôt dans la fourchette supérieure des communes comparées pour la charge financière des ménages (Sarnen uniquement pour le couple témoin). Zurich se situe dans la moyenne.

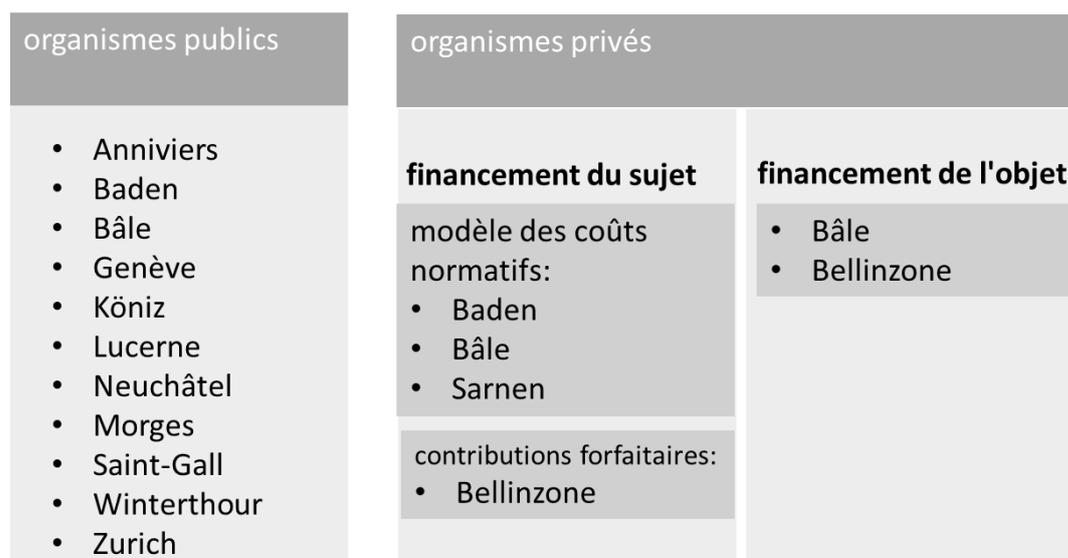
3.2. Structures d'accueil parascolaire

A l'instar de la présentation des systèmes de financement et de tarification des structures d'accueil préscolaire, le chapitre ci-après présente la situation des structures d'accueil parascolaire.

3.2.1. Configuration des modèles de financement de l'accueil dans des structures parascolaires

Dans la figure 11, les structures parascolaires dans les 13 communes examinées sont réparties selon la forme juridique de l'organisme responsable et les modèles de financement. Des affectations multiples sont possibles.

Figure 11 : Présentation des responsabilités et modèles de financement dans les 13 communes ; structures d'accueil parascolaire



Graphique INFRAS.

Structures d'accueil parascolaire essentiellement publiques

Les structures d'accueil parascolaire de neuf des 13 communes étudiées sont essentiellement gérées par un organisme public. Cela signifie que la commune politique ou la communauté scolaire gère les établissements et porte la responsabilité économique de leur exploitation. Ces structures d'accueil publiques sont souvent intégrées dans les écoles. À Baden⁷⁹ et à Zurich, il y a en plus des écoles publiques à horaire continu.

⁷⁹ Les structures parascolaires de Baden sont gérées par les associations ABB Kinderkrippen et TaBa alors que la responsabilité pour l'école à horaire continu relève de la ville.

Le modèle du financement du sujet domine dans les structures d'accueil parascolaire privées

Dans les communes de Baden et Sarnen, les structures d'accueil parascolaire sont principalement exploitées par des organismes privés (2 organismes à Baden avec respectivement 2 et 5 établissements ; 1 organisme à Sarnen, qui est plus précisément une structure d'accueil préscolaire qui met également à disposition des places d'accueil pour les écoliers). Ces deux communes soutiennent les familles par le biais d'un financement indirect du sujet, même si à Sarnen seulement une petite partie de l'offre est subventionnée⁸⁰.

Il y a à Bâle à la fois des structures publiques et des structures privées dont la part représente environ la moitié. Ces dernières proposent, pour la plupart, l'accueil de midi. Les établissements privés sont soutenus par le biais du financement de l'objet. À cet effet, le canton fixe tous les ans son forfait de contribution et verse des subventions par module fréquenté, sur la base d'un budget. Le forfait de contribution est négocié au cas par cas avec chaque établissement. Dans l'ensemble, le canton subventionne les structures d'accueil parascolaire privées à hauteur d'environ 60 % par le biais du financement de l'objet. À cela s'ajoute un financement du sujet. Le canton subventionne les tarifs parentaux de familles à revenus faibles. La participation totale du canton au financement des établissements privés peut aller jusqu'à 80 %. Ce pourcentage est atteint avec les subventions aux organismes privés et les réductions accordées aux parents sur les tarifs parentaux.⁸¹

A Bellinzone, les parents dont les enfants bénéficient d'un accueil parascolaire reçoivent une contribution forfaitaire (« aiuto universale »), de manière analogue à ce qui est pratiqué pour l'accueil préscolaire. Les familles à faibles revenus peuvent en outre demander des réductions complémentaires.

La participation financière des parents varie entre 25 % et 40 %

Les informations sur la part de financement des parents sont également incomplètes pour ce qui est des structures d'accueil parascolaire. Dans les communes pour lesquelles des informations sont disponibles, la participation varie entre environ 25 % pour Saint-Gall et Bâle et respectivement 40 et 41 % à Morges et Winterthur. Il convient en outre de souligner que le calcul des participations au financement est difficile car les prestataires publics en particulier ne peuvent souvent pas présenter un calcul complet de tous les coûts (les coûts des locaux manquent et les coûts administratifs ne sont pas pleinement pris en compte).

⁸⁰ A Sarnen, les offres d'accueil parascolaire privées et l'accueil de midi n'est pas subventionné. Les places d'accueil de structures privées et les places pour l'accueil de midi sont nettement plus nombreuses que les places d'accueil subventionnées (110 places dans les structures privées et 75 places pour l'accueil de midi contre 25 places dans les structures bénéficiant de subventions).

⁸¹ Selon un entretien téléphonique avec l'unité des structures d'accueil parascolaire (« Fachstelle Tagesstrukturen ») du canton de BS.

3.2.2. Grilles tarifaires des structures d'accueil parascolaire

À l'instar du chapitre sur les structures d'accueil préscolaire (cf. chap. 3.2), le présent chapitre rend compte des résultats relatifs aux grilles de tarifs des 13 communes comparées.

Tarifs en fonction des revenus ou tarif uniforme

Dans 11 des 13 communes examinées, des tarifs en fonction des revenus sont appliqués. La commune d'Anniviers applique, elle, un tarif uniforme, comme pour l'accueil préscolaire. La ville de Bâle a également un tarif uniforme subventionné. Ce dernier est néanmoins complété par un tarif social dépendant des revenus qui permet d'alléger la charge des familles à faibles revenus. La condition d'accès au tarif social est l'éligibilité à un subside à l'assurance-maladie. À Zurich, les tarifs dépendent d'une manière générale des revenus, mais le tarif uniforme fortement subventionné de la pause de midi des écoles à horaire continu⁸² constitue une exception par rapport à toutes les autres formes d'accueil parascolaire⁸³.

Comme pour le domaine préscolaire, la commune de Bellinzzone rembourse aux familles 20 % de leurs frais (hors transport et repas) jusqu'à un maximum de 200 CHF par mois. Les parents éligibles à un subside à l'assurance-maladie bénéficient en complément d'une réduction tarifaire de 33 % financée par le canton.

Droit à des subventions indépendant de l'activité lucrative des parents

Dans 12 des 13 communes examinées, l'accès aux subventions publiques pour recourir aux services de structures d'accueil parascolaire n'est pas lié à l'exercice d'une activité lucrative des parents. À Sarnen seulement, les subventions publiques sont liées à un taux d'occupation minimal, à l'accomplissement d'une formation des parents ou à une indication sociale⁸⁴. À Lucerne, les parents exerçant une activité lucrative sont prioritaires dans l'attribution de places d'accueil.

Structure tarifaire linéaire ou modèle échelonné

Dans quatre des 11 communes dotées de tarifs parentaux en fonction des revenus, ceux-ci augmentent de façon continue entre les tarifs minimaux et maximaux (structure linéaire). À Neuchâtel, la progression du tarif repose sur une formule exponentielle complexe. Les modèles tarifaires avec une évolution progressive sont un peu plus fréquents dans les structures d'accueil

⁸² Le calcul de la charge financière des parents à Zurich est effectué sur la base des tarifs des écoles à horaire continu.

⁸³ Le projet pilote relatif aux écoles à horaire continu est mené de 2015 à 2024. L'introduction générale d'écoles à horaire continu sera soumise à une décision populaire en 2022.

⁸⁴ Par exemple, soutien à l'acquisition du langage ou besoin accru de prise en charge, parents en recherche d'emploi ou atteints d'une maladie physique ou psychique, prise en charge d'un autre membre de la famille.

parascolaire que dans les structures d'accueil préscolaire. Sept communes au total proposent un certain nombre d'échelons de tarifs qui sont chacun attribués à une catégorie de revenus. Le subventionnement complémentaire des familles à faibles revenus est également échelonné à Bâle comme à Bellinzone.

Montant des tarifs minimaux et maximaux

La figure 12 et la figure 13 présentent les tarifs minimaux et maximaux des structures d'accueil parascolaire dans 12 des 13 communes examinées⁸⁵. Une distinction est opérée entre le tarif de la prise en charge de la pause de midi et l'accueil parascolaire de l'après-midi après les cours (env. 15h30 à 18h⁸⁶).

Dans le cadre de la comparaison des communes, les tarifs uniformes élevés de la commune d'Anniviers, à savoir 30,50 CHF pour l'accueil de midi et 19,50 CHF pour l'accueil parascolaire de l'après-midi, sortent du lot. Les écoles à horaire continu publiques de la ville de Zurich proposent également un tarif uniforme pour l'accueil de la pause de midi. Fixé à 6 CHF, il est nettement inférieur à celui d'Anniviers. Bâle a également des tarifs uniformes par module, lesquels sont subventionnés pour les familles éligibles à un subside à l'assurance-maladie. Le tarif minimal pendant la pause de midi peut ainsi être réduit à 5,90 CHF, soit nettement en dessous du tarif uniforme de 14,70 CHF.

Parmi les communes proposant des tarifs en fonction des revenus, le **tarif minimal** varie dans une fourchette comprise entre 2 CHF et 10 CHF pour l'accueil de midi et 0 CHF et 5 CHF pour l'accueil de l'après-midi. À noter que Genève se distingue par des tarifs minimaux très bas et un accueil gratuit l'après-midi pour les parents à faibles revenus. Alors qu'à Lucerne et Köniz les tarifs minimaux d'accueil l'après-midi de 2 CHF sont très bas, la prise en charge pendant la pause de midi de 9 ou 10 CHF est, en comparaison avec les autres communes étudiées, plutôt coûteuse pour les parents à très faibles revenus.

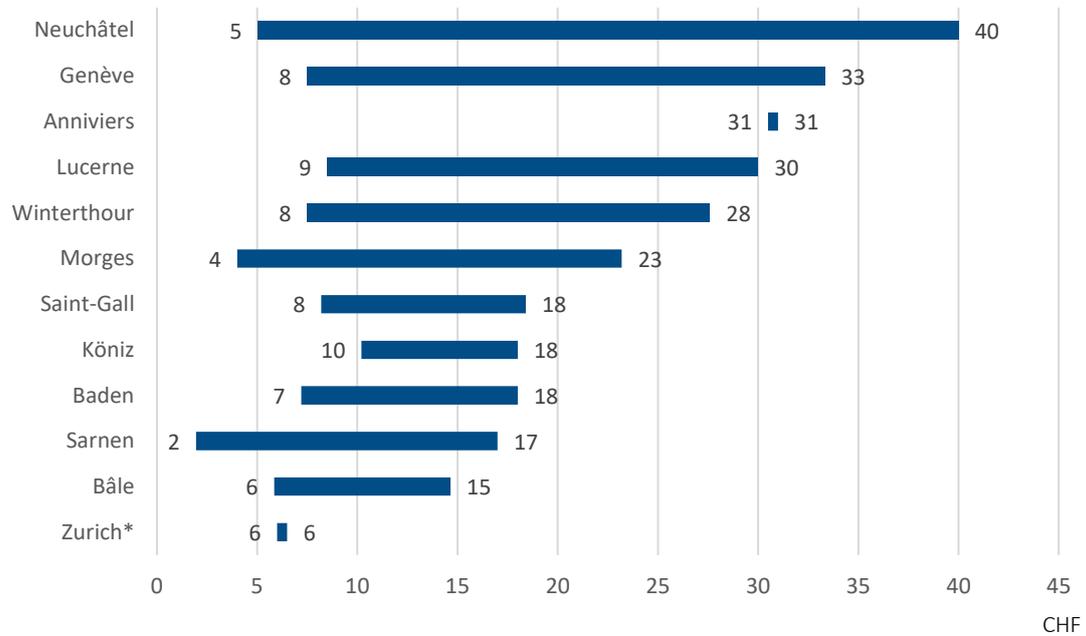
À l'inverse des tarifs minimaux, la diversité des **tarifs maximaux** entre les communes est importante. Alors qu'à Zurich l'accueil de l'après-midi coûte au maximum 40 CHF⁸⁷, les parents doivent payer 12,50 CHF au maximum à Saint-Gall. Neuchâtel a le tarif maximal le plus élevé pour la prise en charge pendant la pause de midi avec 40 CHF et c'est à Zurich que les parents bénéficient du tarif le plus bas, soit 6 CHF dans les écoles à horaire continu.

⁸⁵ Aucun tarif minimal n'est représenté pour Bellinzone car la commune ne dispose pas de tarifs uniformes et a un système de subventionnement complexe (contribution forfaitaire et autres déductions pour les familles à faibles revenus).

⁸⁶ Selon la commune, soit l'après-midi est séparé en deux périodes pour le calcul du tarif, soit il n'y a qu'un seul tarif pour tout l'après-midi. Lorsqu'il y a une telle différenciation, c'est le tarif de la tranche d'env. 15h30 à 18h qui a été retenu. Lorsqu'une différence existe, ce sont les tarifs appliqués aux écoliers et non ceux en vigueur pour les enfants d'âge préscolaire qui ont été pris en considération.

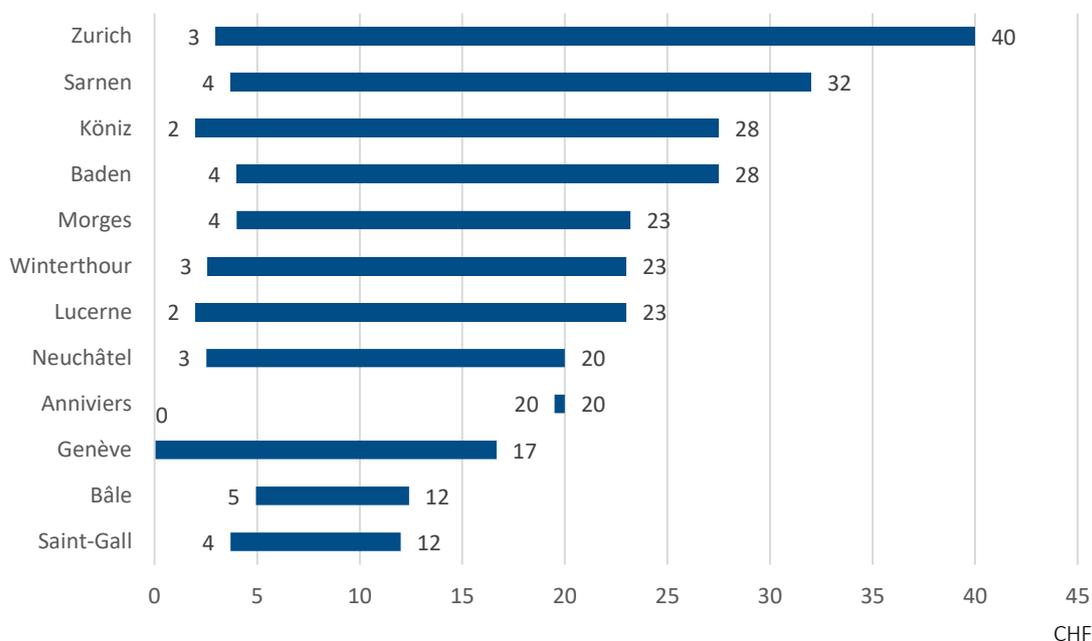
⁸⁷ A Zurich, il n'existait lors des recherches effectuées pour la présente étude qu'un seul tarif pour l'après-midi : les parents payaient le même tarif pour l'accueil extrascolaire de 15h30 à 18h que pour l'après-midi entier (14h-18h). Le fractionnement de l'accueil de l'après-midi (14h-15h30 et 15h30-18h) sera proposé au conseil législatif de la ville au 1^{er} trimestre 2021.

Figure 12 : Tarifs minimal et maximal des structures d'accueil parascolaire pour la pause de midi (écoliers)



* Dans le cas de la ville de Zurich, il est indiqué le tarif uniforme de l'école à horaire continu. Un système de tarification en fonction des revenus avec un tarif minimal de 4,50 CHF et un tarif maximum de 33 CHF est appliqué dans les autres structures parascolaires.
Graphique INFRAS.

Figure 13 : Tarifs minimal et maximal des structures d'accueil parascolaire pour l'accueil de l'après-midi



Graphique INFRAS.

Octroi de rabais

Sept des 11 communes dont les tarifs sont fixés en fonction des revenus proposent un rabais pour les fratries. À raison de 30 % par enfant, Morges offre le rabais pour fratries le plus élevé. À l'instar des structures d'accueil de la petite enfance, Neuchâtel dispose d'un système de rabais qui allège plus fortement la charge des familles de plus de trois enfants. Les familles y bénéficient d'un rabais de 20 % pour le 2^e enfant et de 50 % pour le 3^e enfant accueilli. Les communes étudiées ne proposent pratiquement pas d'autres rabais, par exemple une réduction de tarif pour un recours aux services d'accueil plus fréquent (« rabais sur quantité »).

3.2.3. Charge financière des ménages résultant des frais d'accueil parascolaire

Des calculs ont de nouveau été effectués pour quatre ménages témoins (cf. chap. 1.3) afin de pouvoir comparer la charge financière des ménages dans les 13 communes. Les charges pour des couples avec deux enfants d'âge scolaire sont présentés ci-après. L'hypothèse retenue est que les deux enfants fréquentent les structures d'accueil parascolaire de la commune deux jours par semaine à l'heure du repas de midi (env. 12h à 14h) et l'après-midi après les cours (env. 15h30 à 18h) durant 39 semaines d'école ainsi que deux jours complets par semaine durant sept semaines de vacances scolaires. Les résultats concernant la charge financière de familles n'ayant qu'un seul enfant d'âge scolaire sont présentés à l'annexe A5.

Couple avec deux enfants d'âge scolaire

Le tableau 6 présente des indicateurs de la charge financière d'un couple avec deux enfants scolarisés. À l'instar du chapitre 3.1.3, sont indiqués le montant des frais d'accueil extrafamilial, la charge financière (brute), le montant de la déduction fiscale et la charge nette.

Tableau 6 : Charge financière d'un couple avec deux enfants d'âge scolaire

Couple avec deux enfants, deux jours d'accueil extrafamilial par semaine (pause de midi et accueil de l'après-midi d'env. 15h30 à 18h) Revenu net par ménage : 114 000 CHF pour un taux d'occupation total de 140 % Patrimoine : 30 000 CHF				
Commune	Frais d'accueil ⁸⁸	Charge brute	Déductions fiscales pour accueil extrafamilial*	Charge nette
Lucerne	2 776	2 %	2 776	2 %
Genève	3 312	3 %	3 312	2 %
Morges	4 604	4 %	4 604	3 %
Zurich	4 043	4 %	4 043	3 %
Baden	5 917	5 %	5 917	4 %
Bâle	5 862	5 %	5 862	4 %
Neuchâtel	6 029	5 %	6 029	4 %
Saint-Gall	5 532	5 %	5 532	4 %
Anniviers	5 990	5 %	5 990	5 %
Bellinzone	5 448	5 %	5 448	5 %
Köniz	6 759	6 %	6 759	5 %
Sarnen	7 133	6 %	7 133	5 %
Winterthour	7 128	6 %	7 128	5 %

Explication : Les chiffres tiennent également compte des déductions sur l'impôt fédéral de 10 100 CHF maximum par enfant. Tableau INFRAS.

Les frais annuels d'accueil dans une structure parascolaire (frais bruts) à charge des parents sont environ deux fois plus élevés dans la commune de Sarnen que dans celle de Lucerne. La charge financière nette du couple témoin avec deux enfants varie dans une fourchette comprise entre 2 % à Lucerne et Genève et 5 % à Anniviers, Bellinzone, Köniz, Sarnen et Winterthour. L'écart est donc plus faible que dans le secteur préscolaire, où il se situe entre 3 et 14 %. Dans la plupart des communes, les frais annuels d'accueil parascolaire d'enfants

⁸⁸ Les frais indiqués représentent les coûts annuels pour l'accueil des 2 enfants scolarisés à raison de 2 jours par semaine. Lorsqu'il y avait des tarifs différents selon l'âge, on a eu recours à l'hypothèse que l'enfant 1 fréquente le jardin d'enfants et l'enfant 2, l'école primaire. Aux fins du calcul des frais annuels d'accueil extrafamilial, les frais hebdomadaires de garde d'enfants pendant les périodes scolaires ont été multipliés par 39 semaines civiles. Pour 7 semaines supplémentaires, les coûts ont été calculés à raison de 2 jours d'accueil par semaine durant les vacances.

scolarisés sont en outre nettement inférieurs que ceux d'un ménage avec deux enfants d'âge préscolaire.

Les ménages témoins peuvent déduire fiscalement la totalité de leurs frais d'accueil dans toutes les communes étudiées. La différence entre la charge brute et la charge nette varie entre 0 point de pourcentage et 2 points de pourcentage. La déduction fiscale est par conséquent un peu moins importante dans le secteur parascolaire que dans le préscolaire.

Ménage monoparental avec deux enfants

Le Tableau 7 présente les résultats de la charge financière d'un ménage monoparental avec deux enfants d'âge scolaire.

Tableau 7 : Charge financière d'un ménage monoparental avec deux enfants d'âge scolaire

Ménage monoparental avec deux enfants, deux jours d'accueil extrafamilial par semaine (pause de midi et accueil de l'après-midi d'env. 15h30 à 18h)
Revenu net par ménage : 60 000 CHF pour un taux d'occupation total de 60 %
Patrimoine : 5 000 CHF

Commune	Frais d'accueil ⁸⁹	Charge brute	Déductions fiscales pour accueil extrafamilial*	Charge nette
Morges	1 693	3 %	1 693	2 %
Sarnen	3 081	5 %	3 081	2 %
Genève	2 070	3 %	2 070	3 %
Lucerne	2 570	4 %	2 570	4 %
Zurich	2 905	5 %	2 905	4 %
Baden	3 614	6 %	3 614	5 %
Neuchâtel	4 099	7 %	4 099	5 %
Winterthur	3 274	5 %	3 274	5 %
Köniz	4 634	8 %	4 634	6 %
Bâle	5 276	9 %	5 276	7 %
Saint-Gall	4 884	8 %	4 884	7 %
Bellinzone	4 652	8 %	4 652	8 %
Anniviers	8 985	15 %	6 000	15 %

Explication : Les chiffres tiennent également compte des déductions sur l'impôt fédéral de 10 100 CHF maximum par enfant. Tableau INFRAS.

⁸⁹Les frais indiqués représentent les coûts annuels pour l'accueil des 2 enfants scolarisés à raison de 3 jours par semaine. Lorsqu'il y avait des tarifs différents selon l'âge, on a eu recours à l'hypothèse que l'enfant 1 fréquente le jardin d'enfants et l'enfant 2, l'école primaire. Aux fins du calcul des frais annuels d'accueil extrafamilial, les frais hebdomadaires de garde d'enfants pendant les périodes scolaires ont été multipliés par 39 semaines civiles. Pour 7 semaines supplémentaires, les coûts ont été calculés à raison de 3 jours d'accueil par semaine durant les vacances.

Comparé au couple, les résultats de la charge financière du ménage monoparental forment un spectre plus large. À Morges et Sarnen, par exemple, le foyer témoin doit consacrer 2 % de son revenu à l'accueil extrafamilial des enfants (charge nette). De l'autre côté du spectre, la charge financière est nettement plus élevée à Bellinzone (8 %) et à Anniviers (15 %). Les frais bruts d'accueil parascolaire sont même cinq fois plus élevés à Anniviers qu'à Morges.

À l'exception d'Anniviers, le foyer témoin peut faire valoir déduire fiscalement la totalité de ses frais d'accueil extrafamilial dans l'ensemble des communes considérées. Dans la commune d'Anniviers, la déduction maximale pour frais d'accueil extrafamilial fixée à 6 000 CHF est inférieure aux frais effectifs qui s'élèvent à environ 9 000 CHF. La différence entre la charge brute et la charge nette varie dans les communes examinées entre 0 point de pourcentage et 3 points de pourcentage.

Incidence du modèle de financement sur la charge financière des ménages

À l'instar des structures d'accueil préscolaire, il n'est pas possible d'établir une corrélation claire entre le modèle de financement et la charge financière des familles due à l'accueil en structures parascolaires. Toutefois, certaines tendances se dégagent :

- En termes de charge financière des couples témoins, les parents dont les communes disposent de structures parascolaires exploitées par des organismes privés (Baden, Bâle, Bellinzone et Sarnen) ont tendance à être moins favorisés que ceux dont les communes disposent de structures publiques. La fourchette de tarifs parmi les structures parascolaires publiques est toutefois large. Les parents à Genève et Lucerne paient nettement moins que ceux à Winterthour et Köniz.
- Pour ce qui est des ménages monoparentaux, le tableau est similaire à celui du secteur préscolaire, surtout dans la tranche supérieure des charges financières. Ainsi, le ménage monoparental témoin est le plus fortement touché dans la commune d'Anniviers avec le tarif uniforme. Les communes de Bâle, Bellinzone et Saint-Gall présentent également des niveaux de pression financière comparativement élevés. Il n'est cependant pas possible d'établir clairement un lien avec le type d'organisme (privé/public) ou le modèle de financement.

3.3. Débats d'experts

Les résultats de la comparaison entre les communes ont été présentés et débattus dans le cadre d'un atelier réunissant des experts (cf. chap. 1.3). Ci-après sont résumés les principaux thèmes abordés lors de l'atelier :

- Relevons tout d'abord que les experts invités n'ont pas été surpris par le fait qu'on ne puisse établir clairement de lien entre le modèle de financement et la charge financière, le critère déterminant étant la configuration concrète de chaque modèle de financement et des tarifs. Or ceux-ci sont considérablement différents, comme l'analyse le montre.
- Les experts identifient des avantages et des inconvénients dans les différents modèles de financement. Les forces et les faiblesses du modèle de coûts normatifs ont été plus longuement discutées. Le fait qu'il puisse être piloté par la commune a été identifié comme un aspect positif. Côté négatif, il a été mentionné que ce modèle pourrait avoir une incidence néfaste sur la qualité et la sécurité économique de l'organisme privé. C'est notamment le cas si les coûts normatifs sont fixés trop bas, ou s'ils reposent sur un taux d'encadrement (cf. glossaire) minimal insuffisant et/ou des exigences minimales en termes de qualification du personnel. Plusieurs experts préconisaient par conséquent d'avoir recours aux coûts moyens réels (coûts totaux) plutôt qu'aux coûts normatifs. Les premiers étant par ailleurs fortement liés à la qualité d'une offre d'accueil. Les coûts moyens augmentent par exemple si l'on engage davantage de personnes qualifiées.
- La constatation que très peu de communes établissent explicitement un lien entre le financement et la qualité n'a elle aussi suscité que peu de surprise. Le sens et la finalité de relier financement et qualité ont fait l'objet de vives discussions lors de l'atelier. La majorité des participants préconisait de définir d'abord la qualité souhaitée et de calculer ensuite les coûts d'une offre d'accueil, et non l'inverse. La mise en place d'incitations à une amélioration de la qualité par le biais de financements, comme c'est le cas du modèle tessinois par exemple, pourrait certes s'avérer judicieux. Toutefois, la priorité devrait être la définition de normes qualitatives élevées par le biais de directives de qualité cantonales ou communales, soit une augmentation des normes de qualité minimales actuellement en vigueur, souvent insuffisantes, sur lesquelles repose le calcul des subventions. À cet égard, non seulement la qualité structurelle, mais aussi la qualité des processus (cf. également les définitions au chap. 4.3) devrait être prise en compte.
- D'une manière générale, il faudrait plus de transparence sur le coût réel d'une offre d'accueil de qualité et sur l'impact de l'amélioration de la qualité sur les coûts. Dans le secteur scolaire en particulier, on constate souvent un manque de transparence totale concernant les coûts car, par exemple, les coûts afférents aux locaux ou à l'administration apparaissent sous une ligne budgétaire différente de celle des coûts de la structure d'accueil parascolaire.

En outre, les (trop) bas salaires du personnel d'accueil actif dans milieu de l'accueil institutionnel et les modestes possibilités d'évolution des salaires dans le secteur doivent également faire l'objet de discussion.

- Les experts estiment en revanche qu'il est politiquement difficile de mettre en œuvre des normes de qualité au niveau national. Une plus forte harmonisation des directives de qualité serait pourtant souhaitable. À cet égard, les cantons disposant de normes inférieures devraient s'aligner sur ceux prévoyant des normes supérieures et en aucun cas l'inverse, selon certains intervenants.
- Les experts n'ont pas pu avancer de chiffres concrets répondant à la question de savoir quelle serait finalement une charge financière adéquate pour les parents. Un critère important est qu'il n'y ait pas d'effets dissuasifs sur l'exercice d'une activité professionnelle. L'accessibilité des offres pour tous les enfants socialement défavorisés a également été évoquée comme critère lors de plusieurs interventions. Dans ce contexte, les participants ont discuté des avantages et des inconvénients des tarifs en fonction des revenus par rapport à un tarif uniforme. Il a notamment été mentionné qu'un tarif uniforme présente de nombreux avantages d'un point de vue administratif et est également facilement compréhensible pour les parents. Néanmoins, cela n'a du sens que si le tarif est fixé à un niveau très bas au risque sinon d'exclure de nombreux enfants. Pour autant, des tarifs uniformes bas ne sont pas réalisables politiquement dans de nombreux endroits.
- Enfin, la question d'un accueil des enfants purement financé par les recettes fiscales et gratuit pour tous, par analogie avec l'enseignement primaire obligatoire, a également été soulevée. Ce type de financement a été accueilli favorablement par plusieurs experts. Cela s'explique entre autres par le fait que le caractère éducatif des offres d'accueil des enfants s'exprimerait ainsi plus clairement et que la qualité aurait plus de poids (mot-clé : « éducation dès la naissance »). Pour finir, les experts ont également rappelé que les dépenses supplémentaires consacrées à l'accueil représentent un investissement pour l'avenir du pays et qu'il s'agit donc d'un investissement rentable pour l'État ainsi que pour l'économie.

3.4. Quel enseignement tirer de la comparaison entre les communes ?

En premier lieu, les grandes différences entre le secteur de la petite enfance (structures d'accueil préscolaire) et le secteur scolaire (structures d'accueil parascolaire) dans les communes ressortent très clairement de l'analyse. La plupart des communes examinées ont des modèles de financement et des grilles tarifaires différents pour ces deux secteurs. **La charge financière est nettement moins élevée pour les familles ayant des enfants d'âge scolaire que pour celles ayant des enfants d'âge préscolaire. Les offres publiques dominent le secteur scolaire tandis que l'accueil préscolaire est majoritairement proposé par des organismes privés.** Cette différence de charge pour les parents ne résulte pas seulement du type d'organisme ou du modèle de financement ni du financement public plus fort de l'accueil parascolaire, mais s'explique aussi par le fait que les enfants scolarisés ne sont pas accueillis toute la journée, mais uniquement en marge des périodes de cours. En outre, les coûts totaux de ce type d'accueil sont moins élevés car l'accueil d'enfants plus âgés permet d'appliquer d'autres taux d'encadrement.

On constate parmi les communes examinées une nette différence entre la Suisse romande et la Suisse alémanique en ce qui concerne le **cofinancement des structures privées d'accueil préscolaire**. Les communes de Suisse alémanique prévoient principalement un cofinancement des contributions parentales (financement du sujet), soit sur la base d'un modèle de coûts normatifs, soit sur la base d'un modèle de bons de garde. Le financement de l'objet est dominant dans les communes de Suisse romande. Bellinzone et plus largement le canton du TI sont particuliers à cet égard car il s'y applique un modèle mixte de financement de l'objet et de financement du sujet.

En ce qui concerne le **financement du sujet**, nous avons observé que les communes examinées recourent plus fréquemment aux modèles de coûts normatifs qu'aux modèles reposant sur des bons de garde. Les modèles de coûts normatifs examinés sont très différents les uns des autres. Les taux appliqués divergent, les facteurs de détermination des coûts normatifs également et surtout les communes présentent des différences en termes de directives et de configuration des tarifs parentaux. Ainsi que cela est ressorti des débats dans le cadre de l'atelier avec les experts, les coûts normatifs devraient être autant que possible alignés sur les coûts totaux moyens afin de constituer une base de subventionnement pertinente.

Le fait qu'**une minorité de communes subventionne l'offre de structures d'accueil sur l'ensemble du territoire**, c'est-à-dire permettant à tous les parents imposables de la commune d'accéder à des tarifs subventionnés dès lors que leur revenu déterminant les rend éligibles aux subventions, nous semble important. Certaines communes limitent le cofinancement des tarifs parentaux aux seuls établissements qui ont signé une convention de prestations avec la

commune. Dans d'autres communes, seuls les établissements d'organismes d'utilité publique sont soutenus. Ces deux situations ont pour conséquence que seule une partie des parents bénéficie de subventions publiques, même s'ils étaient éligibles en raison de leurs revenus ou de leur taux d'activité. Lorsque des parents doivent recourir à une offre d'accueil non subventionnée au sein ou en dehors de leur commune, ils ne bénéficient d'aucun cofinancement public, ce qui représente une inégalité de traitement des contribuables.

En outre, **de nombreuses communes de Suisse allemande lient l'éligibilité à une subvention à l'exercice d'une activité lucrative ou à la formation des parents**. Cela peut certes entraîner une incitation à travailler, mais peut aussi restreindre l'accès aux offres d'accueil. C'est pourquoi il est important qu'à côté du critère de l'activité lucrative, soient aussi considérés des critères de santé ou sociaux tels que l'encouragement à l'apprentissage de la langue ou la prise en charge d'enfants présentant des besoins particuliers.

La comparaison transversale montre de manière impressionnante **à quel point les tarifs et la charge financière pour les parents varient entre les communes**. Les écarts sont particulièrement importants dans le secteur préscolaire et pour les ménages monoparentaux. L'influence de la **déduction fiscale pour les frais de garde des enfants par des tiers** sur la charge nette des ménages n'est pas non plus négligeable. À quelques exceptions près, les ménages témoins des communes examinées ont pu déduire la totalité des frais d'accueil extrafamilial de leurs enfants.

Toutefois, il n'a pas été possible d'établir sur la base de la sélection de communes examinées une corrélation claire entre, d'une part, la responsabilité, le modèle de financement et le modèle de tarification et, d'autre part, la charge financière des ménages. Cela est dû à la configuration très variée des différents modèles, comme le montrent, par exemple, les multiples définitions du revenu déterminant et des taux déterminants, la large fourchette des tarifs minimaux et maximaux ou encore les rabais accordés. L'analyse des 13 communes sélectionnées n'a pas non plus permis de reconnaître un modèle propre à une région linguistique. Il existe dans toutes les régions de bonnes approches qui permettent de soulager les parents et de promouvoir l'exercice d'une activité lucrative tout en assurant la qualité des offres. Ces approches ainsi que de bonnes pratiques sont présentées plus en détail dans la dernière partie de l'étude.

4. Pistes d'action et bonnes pratiques en Suisse

Comment offrir à tous les enfants en Suisse une offre extrafamiliale d'accueil et d'éducation de qualité financièrement abordable ? La dernière partie de cette étude montre comment l'on peut, concrètement, agencer les systèmes de financement et de tarification pour atteindre cet objectif. Prenant appui sur l'état actuel de la recherche, nous justifions tout d'abord le bien-fondé de cet objectif et formulons, à partir des analyses effectuées, de possibles pistes d'action. Celles-ci sont illustrées à l'aide de bonnes pratiques issues des communes suisses étudiées.

La COFF entend promouvoir la conciliation entre vie de famille et vie professionnelle et ménager à tous les enfants l'accès à des offres d'accueil et d'éducation de qualité élevée. Les auteurs de l'étude montrent ci-après, en se basant sur l'analyse des exemples suisses et étrangers, l'atelier avec des experts et différentes études relatives à ce sujet, de quelle manière il est possible concrètement d'organiser les modèles de financement et les systèmes tarifaires afin d'en maximiser les bénéfices en ce qui concerne :

- l'abaissement des barrières d'accès, en particulier pour les enfants issus de familles socialement défavorisées et ceux ayant besoin d'un soutien particulier (chap. 4.1),
- l'amélioration des incitations au travail pour les ménages à double revenu et les ménages monoparentaux avec des enfants en âge préscolaire et scolaire (chap. 4.2) et
- la garantie d'un accueil de qualité (chap. 4.3).

4.1. Accès pour toutes les familles

La fréquentation d'une structure d'accueil préscolaire accroît les chances au niveau de la formation

Les structures d'accueil institutionnel constituent pour les enfants des lieux d'apprentissage où ils acquièrent d'importantes aptitudes par le jeu, les activités et l'échange avec leurs camarades et personnes de référence. La fréquentation d'une structure institutionnelle influence aussi à plus long terme les chances des enfants au niveau scolaire. Des études réalisées dans l'espace de l'Union européenne et de l'OCDE révèlent ainsi que fréquenter une structure d'accueil préscolaire tend à augmenter les performances scolaires (OCDE 2018 et 2017). En Suisse, par exemple, les enfants ayant fréquenté une telle structure obtiennent à partir de l'âge de 10 ans de meilleurs résultats scolaires en mathématiques et dans la langue d'enseignement locale (Averdijk et al. 2019). Les enquêtes PISA confirment aussi cette corrélation entre fréquentation d'une structure d'accueil préscolaire et résultats scolaires (OCDE 2018). Plus les enfants passent d'années dans un établissement préscolaire comme une structure d'accueil préscolaire, plus grandes sont leurs chances de compter parmi les meilleurs à l'évaluation PISA. Inversement, les enfants n'ayant jamais, ou moins d'un an, fréquenté une structure d'accueil préscolaire ont une probabilité deux fois plus forte d'avoir des résultats inférieurs à la moyenne dans les matières scientifiques (OCDE 2018).

Il est donc d'autant important que tous les enfants aient accès à des offres d'accueil institutionnel. À noter ici que les enfants issus de familles socialement défavorisées⁹⁰ tirent tout particulièrement profit de l'accueil institutionnel (OFAS 2016, Melhuish et al. 2015). Ces enfants sont confrontés dans leur milieu de vie à de multiples difficultés susceptibles d'entraver leurs chances de développement au plan cognitif, social, émotionnel et de la santé. De surcroît, en raison de conditions de logement exiguë, de situations de travail précaire et d'un faible statut socioéconomique, leurs parents sont plutôt moins en mesure d'offrir suffisamment de sollicitations à leurs enfants (OFAS 2016). Les structures d'accueil de la petite enfance apportent, par exemple, une contribution importante au développement linguistique des enfants issus de la migration, lequel joue un rôle capital pour leur future réussite scolaire. Les auteurs Grob et al. (2014) montrent ainsi que dans le canton de BS, les enfants qui bénéficient du programme d'apprentissage de l'allemand comme deuxième langue (« Deutsch als Zweitsprache DAZ ») présentent, 18 mois avant l'entrée à l'école enfantine, une connaissance significativement meilleure de l'allemand s'ils ont fréquenté une structure d'accueil préscolaire, un groupe

⁹⁰ Sont considérés comme des facteurs de stress social : de faibles revenus, le fait d'être au chômage ou d'avoir un emploi précaire, une qualification professionnelle faible ou inexistante, être en situation de migration et méconnaître la culture et les systèmes de l'environnement de vie, en particulier le système éducatif et de santé, une capacité faible ou insuffisante à s'exprimer dans la langue locale, des handicaps psycho-sociaux tels qu'une situation familiale éprouvante (séparation conflictuelle / divorce / violence), des difficultés ou maladies psychiques et physiques ou encore des addictions.

de jeu ou une famille de jour ; et cela d'autant plus que la qualité du processus au sein de la structure d'accueil aura été élevée. De même, une enquête annuelle de la ville de Zurich sur le niveau de langue des enfants avec l'allemand comme deuxième langue (DAZ) met en évidence que le niveau de développement linguistique de ceux qui ont fréquenté une structure d'accueil préscolaire est nettement supérieur à celui des enfants avec l'allemand en deuxième langue qui ont été exclusivement gardés à domicile (Gemperle 2018).

Les familles socialement défavorisées font plus rarement appel à l'accueil institutionnel

Les familles à faibles revenus, avec un niveau d'éducation bas ou celles ne connaissant pas suffisamment bien la langue du pays recourent plus rarement aux structures d'accueil pour enfants que les familles privilégiées (Schlanser 2011, Schmid et al. 2011, Zollinger et Widmer 2014, Bonoli et Vuille 2013). Une étude approfondie des barrières à l'utilisation des services d'accueil par les familles socialement défavorisées montre que le prix à payer pour l'accueil constitue le principal obstacle pour ces dernières (Jacobs Foundation 2018). En outre, ces familles sont souvent insuffisamment informées sur les différentes possibilités d'accueil et de subventions. Beaucoup d'entre elles sont dépassées par la complexité des formulaires ou la multitude de documents à fournir. Les longues listes d'attente pour une place d'accueil que l'on trouve dans de nombreuses communes ont, de plus, un effet dissuasif pour ces familles (Jacobs Foundation 2018).

Conclusions pour l'aménagement du financement

L'aménagement des modèles de financement et des systèmes de tarification a donc une influence directe sur le recours aux offres d'accueil, en particulier de la part des familles socialement défavorisées. Pour simplifier l'accès de tous les enfants à ces services, nous envisageons notamment les pistes de solution suivantes sur la base des exemples étudiés et des échanges intervenus dans le cadre de l'atelier :

- **Subventionnement généralisé** : il est bénéfique que les parents profitent de subventions pour toutes les offres d'accueil institutionnel entrant pour eux en ligne de compte (à l'intérieur ou à l'extérieur de leur commune de domicile). Les communes les plus exemplaires sont celles qui garantissent une place d'accueil abordable pour chaque enfant.
- **Tarification liée aux revenus** : les tarifs en fonction des revenus abaissent davantage les barrières d'accès pour les familles à revenus modestes que des tarifs uniformes, sauf si le tarif uniforme est fixé à un niveau très bas (cf. pt suivant). L'important est que le tarif minimal soit suffisamment bas. S'agissant des familles à revenus moyens ou élevés, il importe que le revenu déterminant pour le droit à subvention ne soit pas fixé à un niveau trop bas afin

qu'elles aussi profitent aussi des subventions (cf. chap. 4.2). Les barrières d'accès les plus réduites se trouvent là où l'accueil des enfants est proposé à titre gratuit pour les familles à très faibles revenus, à l'exception d'une contribution pour les repas.

- **Tarif uniforme très bas** : un tarif uniforme peut constituer une alternative aux tarifs en fonction des revenus s'il est fixé à un niveau très bas. L'allègement qu'il procure est surtout d'ordre administratif. Dans le cas des tarifs uniformes, il convient toutefois d'octroyer, en sus, des rabais pour les familles à revenus très faibles.
- **Prise en compte de besoins spécifiques** : en plus de subventions accordées si les parents exercent une activité lucrative ou suivent une formation, beaucoup de communes invoquent par exemple l'intégration sociale, l'inclusion des enfants ayant des besoins de prise en charge particuliers et l'apprentissage de la langue pour octroyer un droit supplémentaire à subvention, octroyant ainsi des tarifs réduits même si les parents n'exercent pas d'activité lucrative.
- **Dispositif de subvention aussi simple, transparent et uniforme que possible** : une information facilement compréhensible sur le système de subvention - idéalement dans plusieurs langues - simplifie l'accès pour toutes les familles, en particulier aussi pour celles qui n'ont pas ou ont peu de connaissances de la langue nationale locale. Un système uniforme pour toutes les offres d'accueil institutionnel (pré et parascolaire) est de plus un avantage en ce qu'il évite aux parents la nécessité de se confronter à différents systèmes et de déposer plusieurs demandes.

Bonnes pratiques

Nous présentons ci-après une série de bonnes pratiques que nous avons identifiées dans le cadre de l'analyse approfondie de 13 communes (cf. chap. 3).

Droit légal à une place d'accueil à Bâle et Zurich

D'après notre analyse (cf. chap. 2.1.2.1), Bâle est la seule commune examinée dont le canton a introduit un droit à une place d'accueil dans ses bases légales. La ville de Zurich prévoit une garantie de place⁹¹.

⁹¹ L'ordonnance de la ville de Zurich sur l'accueil extrafamilial prévoit qu'une place d'accueil est disponible pour chaque enfant en ayant besoin. Il n'y a pas de droit à une place spécifique ni à un moyen de transport pour se rendre au lieu d'accueil. (« Für jedes Kind mit Bedarf steht ein Betreuungsplatz zur Verfügung. Ein Rechtsanspruch auf einen bestimmten Platz und auf Transport zur Erreichung des Betreuungsplatzes besteht nicht », Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich, art. 2, al. 1)

Subventionnement généralisé à Baden, Bellinzone, Köniz et Lucerne

À Köniz et Lucerne, les parents peuvent utiliser leurs bons de garde dans toutes les structures d'accueil admises dans le système. À Baden (modèle des coûts normatifs), les parents perçoivent des subventions même si l'enfant est placé dans une structure d'accueil qui n'a pas conclu de convention de prestations. Ce principe vaut aussi à Bellinzone où tous les parents bénéficient d'une contribution cantonale à l'accueil extrafamilial.

Tarif unique bas pour l'accueil de midi dans les écoles à horaire continu à Zurich

Dans les écoles à horaire continu de la ville de Zurich, tous les parents acquittent un tarif unique de 6 CHF par jour pour l'accueil de midi, repas inclus. Le tarif uniforme est ainsi inférieur à la plupart des tarifs minimaux que l'on trouve dans les communes étudiées appliquant des tarifs en fonction des revenus (cf. chap. 3.2.2). De la sorte, les obstacles financiers à l'accès à l'offre sont réduits de même que les charges administratives de la ville.

Fort subventionnement des ménages à faibles revenus à Genève et Bâle

À Genève, l'accueil dans les structures d'accueil préscolaire et les structures d'accueil parascolaire est gratuit pour les familles à faibles revenus. C'est également le cas à Bâle pour les bénéficiaires de l'aide sociale et de prestations complémentaires. À Genève, les familles à faibles revenus ont seulement le repas de midi à régler, si bien que les tarifs minimaux s'appliquant aux structures d'accueil préscolaire (4 CHF) et à l'accueil de midi dans une structure d'accueil parascolaire (7,50 CHF) sont très bas.

Prise en compte de besoins spécifiques dans de nombreuses communes

Dans les structures d'accueil parascolaire, l'activité lucrative des deux parents - ou d'un parent dans le cas d'un ménage monoparental - constitue rarement une condition préalable au droit à subvention. Il en va autrement dans les structures d'accueil préscolaire en Suisse alémanique où les subventions publiques sont le plus souvent rattachées à un taux d'activité donné ou à la formation des parents. En même temps, il y a dans toutes les communes suisses allemandes étudiées d'autres critères justifiant un droit à subvention pour les enfants issus de familles socialement défavorisées (p. ex. le soutien à l'acquisition du langage ou un autre besoin accru d'encadrement, la maladie physique ou psychique des parents, la recherche d'emploi des parents, la prise en charge d'un autre membre de la famille). Si, en Suisse romande, l'activité lucrative ne constitue pas une condition préalable aux subventions, les parents qui travaillent sont néanmoins prioritaires pour l'attribution des places en structure d'accueil préscolaire.

Système de subvention uniforme pour toutes les formes d'accueil dans près de la moitié des communes

Dans les communes de Baden, Bellinzone, Köniz, Morges, Neuchâtel, Saint-Gall et Zurich, un système de subvention pour les domaines préscolaire et scolaire indépendant de la forme d'accueil aide les familles à connaître leurs droits aux aides financières publiques (définition uniforme du revenu déterminant, du seuil de revenu ainsi que des autres conditions à remplir pour le droit aux subventions). À Baden, Morges, Neuchâtel, Saint-Gall, Winterthour et Zurich, des calculateurs tarifaires uniformes aident de plus à prévoir les coûts.

Coopération régionale à Baden

La ville de Baden s'est alliée avec les communes voisines au sein d'un groupement de structures préscolaires dans le but de proposer une offre d'accueil adaptée aux besoins. Le règlement tarifaire du groupement fixe les modalités de tarification du service d'accueil de manière uniforme dans ces communes, à la fois pour les enfants en âge préscolaire et pour les enfants scolarisés. Par ailleurs, la loi sur les structures d'accueil des enfants (« Kinderbetreuungsgesetz ») du canton d'AG prévoit la participation de la commune de résidence aux frais d'accueil quel que soit le lieu d'accueil, si bien que les services d'accueil délivrés par des structures extra-cantonales sont également subventionnés⁹². Il s'agit là d'un facteur supplémentaire pour garantir l'accès à une offre d'accueil subventionnée.

⁹² Art. 4, al. 2, Kinderbetreuungsgesetz (KiBeG)

4.2. Encouragement des incitations à l'activité professionnelle

La cherté des services d'accueil des enfants limite l'activité professionnelle des mères

Des tarifs élevés ou plus précisément la charge financière élevée que représentent les frais de prise en charge des enfants sont un problème pour les familles, et pas seulement pour les plus modestes d'entre elles. Plusieurs études montrent que les familles à revenus moyens, précisément, réduisent leur taux d'activité à cause de la cherté des coûts d'accueil (Jacobs Foundation 2018, Pro Familia 2020). En règle générale, ce sont les mères qui réduisent leur temps de travail ou renoncent à toute activité professionnelle. Dans certains cas, la hausse des frais d'accueil induite par les revenus et le taux d'activité a même pour conséquence qu'une famille augmentant son temps de travail dispose en fin de mois de moins d'argent qu'auparavant. Ce phénomène est également désigné par l'expression d'incitations négatives au travail (INFRAS 2012 et 2017, Jacobs Foundation 2016). Des taux d'activité élevés sont donc souvent sans intérêt au plan financier, non seulement pour les ménages à double revenu mais aussi pour les ménages monoparentaux, tout du moins dans une perspective à court terme. Cela affecte par ricochet les chances de revenus et de carrière des mères tout comme leur sécurité financière après la retraite.

Les incitations négatives au travail engendrent des coûts économiques

Lorsque les parents - et surtout les mères - réduisent leur taux d'activité ou ne l'augmentent pas dans la mesure qu'elles souhaitent, cela se traduit au niveau des pouvoirs publics par un manque à gagner fiscal et un accroissement des dépenses sociales (consulter à ce sujet les indications du chap. 2.3 dans l'encadré relatif au retour sur investissement des engagements de l'État dans les services d'accueil des enfants). Sans compter l'importante main-d'œuvre qualifiée dont se voit privée la sphère économique et, à l'échelon individuel des entreprises, les coûts de recrutement supplémentaires qui en résultent. Un livre blanc réalisé sur mandat de la Jacobs Foundation (2018) montre, à l'aide de deux études empiriques pour la Suisse, qu'une baisse des contributions parentales aux frais d'accueil constitue une approche efficace pour encourager les mères à travailler. Mais il existe encore d'autres leviers appropriés pour améliorer l'intégration des mères dans le marché du travail ; ceux-ci sont, notamment, l'instauration d'une taxation individuelle (Ecoplan 2019 et Avenir Suisse 2020), l'augmentation de la déduction fiscale pour frais d'accueil par des tiers, des conditions de travail favorables à la famille pour les mères et les pères et l'instauration d'un congé parental rémunéré (Müller et Ramsden 2017).

Conclusions pour l'aménagement du financement et des tarifs

Pour améliorer les incitations au travail des ménages à double revenu et des ménages monoparentaux, nous envisageons notamment les pistes de solution suivantes sur la base des exemples étudiés :

- **Seuil de revenu suffisamment haut pour le droit à subvention** : lorsque les ménages, dès un revenu moyen, acquittent le tarif maximal (cf. glossaire) ou n'ont plus droit aux subventions, il en résulte une charge financière élevée et donc des incitations au travail faibles voire négatives. Il importe par conséquent de fixer le seuil jusqu'auquel existe un droit à subvention à un niveau suffisamment haut.
- **Tarif maximal en dessous du taux des coûts totaux** : une autre possibilité de soulager les familles à revenus moyens consiste à fixer le tarif maximal en fonction des revenus en dessous des coûts totaux. La différence est alors prise en charge par les pouvoirs publics (et le cas échéant par les employeurs). Autrement dit, même les ménages qui acquittent le tarif maximal sont subventionnés, ce qui peut avoir en retour une influence favorable sur les incitations au travail de ces ménages.
- **Rabais pour fratries, pour familles ou sur quantité** : les incitations négatives au travail surviennent particulièrement en cas d'enfants multiples au sein du foyer. De ce fait, un rabais qui prend en compte la taille du ménage ou le nombre d'enfants accueillis dans le calcul du tarif peut être un instrument important pour soulager financièrement un ménage. Une autre possibilité consiste à octroyer un rabais à partir d'une certaine quantité de jours d'accueil (« rabais sur quantité »). Ce faisant, le système tarifaire génère pour les parents une incitation directe à faire davantage appel aux services d'accueil et à pouvoir ainsi travailler davantage.
- **Système tarifaire linéaire pour éviter les effets de seuil** : quelques systèmes tarifaires sont déclinés en échelons tarifaires, à savoir que tous les ménages appartenant à un segment de revenus donné (2000 à 4000 CHF ou 6000 à 8000 CHF par mois, p. ex.) acquittent le même tarif. Le passage à un nouvel échelon tarifaire s'accompagne la plupart du temps d'une nette augmentation des dépenses, ce que l'on appelle aussi « effet de seuil ». Ces effets de seuil ont à leur tour un impact négatif sur l'incitation au travail à cause de la hausse disproportionnée des frais d'accueil qu'un changement d'échelon peut entraîner. Un système tarifaire linéaire ou un modèle progressif très graduel permet d'éviter ce type d'effets indésirables.
- **Subvention liée au taux d'activité professionnelle** : le droit à subvention peut être directement lié au taux d'activité des parents. De cette manière, les communes s'assurent que les parents qui reçoivent une subvention exercent effectivement une activité rémunérée ou suivent une formation.

Bonnes pratiques

Nous présentons ci-après quelques exemples de communes dont le système tarifaire favorise les incitations au travail positives ou, tout du moins, génère en comparaison de moins fortes incitations négatives.

Large subventionnement de tous les parents dans plusieurs communes

Des communes fixent le tarif maximal en dessous de ces coûts totaux moyens afin d'alléger la charge financière grevant les familles à bons revenus et d'augmenter ainsi l'incitation à travailler aussi pour ces familles. Dans le domaine préscolaire, c'est par exemple le cas dans la ville de Saint-Gall où le tarif maximal a été sciemment fixé en dessous du taux journalier de couverture des coûts. Dans la commune d'Anniviers aussi, avec son tarif unique subventionné de 42 CHF, les incitations au travail sont probablement fortes pour les ménages à hauts revenus. A Bellinzone et dans l'ensemble du canton du TI, la contribution forfaitaire de 100 à 200 CHF par mois fait que tous les parents sont également subventionnés, indépendamment de leurs revenus. Néanmoins, le montant de la subvention publique est relativement faible, de sorte que l'allègement procuré aux familles avec cette contribution forfaitaire demeure réduit.

Dans les structures d'accueil parascolaire publiques, en particulier au niveau de l'accueil de midi, le tarif maximal est très souvent fixé en dessous des coûts totaux déclarés. Mais en même temps, on ne dispose pour les structures d'accueil parascolaire que de très peu d'informations fiables sur les coûts totaux effectifs. Cela tient, entre autres, au grand nombre d'organismes publics qui ne font pas toujours une stricte distinction entre les frais des structures d'accueil parascolaire et les autres frais de l'école (tels que ceux des locaux ou des services administratifs). Un bon exemple d'incitations élevées au travail est celui de la ville de Zurich où tous les parents acquittent un maximum de 6 CHF par jour pour l'accueil de midi dans les écoles à horaire continu, repas inclus.

Trois des communes de Suisse romande étudiées accordent de généreux rabais pour fratries ou familles

La commune de Morges prévoit un important rabais pour fratries s'élevant à 30 % par enfant pour deux enfants en structure d'accueil, et à 40 % par enfant pour au moins trois enfants en structure d'accueil. Ces rabais pour fratries existent aussi bien dans les structures préscolaires que dans les structures parascolaires. Genève et Neuchâtel subventionnent en particulier les familles de plus de deux enfants, auxquelles elles accordent de généreux rabais. Ainsi, à Neuchâtel, les familles de trois enfants bénéficient pour le troisième enfant d'un rabais tarifaire de 50 %, tandis qu'à Genève la réduction tarifaire correspondante atteint même 100 %, c'est-à-dire que le service est gratuit pour ces parents-là.

Majorité de systèmes tarifaires linéaires en fonction des revenus dans les structures préscolaires

Au total, dans huit des 12 communes appliquant des tarifs en fonction des revenus et, pour la plupart, aussi liés à la fortune, le barème suit une progression linéaire. De ce fait, le tarif entre le montant minimal et le montant maximal dans les communes de Baden, Bâle, Saint-Gall et Zurich, ou bien entre le montant minimal et la subvention publique maximale dans le cas des systèmes sans tarif maximal (bons de garde à Köniz et Lucerne, absence de tarif maximal défini à Winterthour) augmente de manière continue. Au niveau des structures d'accueil parascolaire, quatre des communes étudiées disposent de tarifs parentaux en fonction des revenus à progression linéaire : Baden, Saint-Gall, Winterthour et Zurich.

Subvention dépendante d'une activité lucrative des parents

Dans la plupart des communes étudiées de Suisse alémanique, le droit à subvention dans le domaine préscolaire est lié à une activité lucrative ou à la formation des parents et, dans certains cas, également à un certain taux d'activité.

4.3. Garantir la qualité

La qualité d'encadrement est essentielle pour le développement de l'enfant

Pour favoriser efficacement les processus d'apprentissage et de développement chez les enfants, la qualité des offres d'accueil est fondamentale (Commission suisse pour l'UNESCO 2019). C'est ce qui ressort également d'une revue de la littérature récemment publiée relative aux répercussions de l'accueil en structures préscolaires sur le développement de l'enfant (Schwab et Stern 2020) : l'accueil dans une structure préscolaire a des conséquences favorables sur le développement cognitif et linguistique de l'enfant lorsque celle-ci dispose d'une structure et de processus de qualité (cf. encadré ci-dessous). Ces effets ont été constatés dans bon nombre de pays et pour diverses catégories d'âge. Lorsqu'il est de qualité, l'accueil dans une structure préscolaire influence également de manière positive d'autres aspects, tels que le développement socio-émotionnel de l'enfant. Des études relatives aux conséquences de la prise en charge en structures préscolaires sur le bien-être des enfants concluent que ces derniers se sentent bien et en sûreté dans ce cadre lorsque l'ambiance au sein du groupe est bonne, que les groupes sont de taille réduite et que le personnel en charge des enfants est bien formé et très à leur écoute.

Parenthèse : Qu'entend-on par « offre d'accueil de qualité » ?

Pour évaluer la qualité des offres d'accueil institutionnel, on distingue généralement plusieurs composantes de la qualité (Schwab et Stern 2020) :

- La **qualité de la structure** regroupe divers éléments tels que la taille des groupes, la diversité des âges, le taux d'encadrement, la taille et l'équipement des salles, la qualification et l'expérience professionnelle du personnel ainsi que les salaires.
- La **qualité des processus** (pédagogiques) est définie par les rapports établis avec l'enfant et le groupe d'enfants, c'est-à-dire les interactions et les expériences qu'un enfant a avec son environnement social, matériel et spatial au sein d'une structure d'accueil préscolaire.
- La **qualité de l'orientation** prend en compte les valeurs pédagogiques, les orientations et les positions du personnel ainsi que l'existence d'un concept pédagogique ayant force obligatoire.
- La **qualité de l'organisation et de la direction** comprend des critères tels que la répartition des tâches au sein de l'équipe, la présence d'une direction compétente, les liens entre l'établissement et d'autres services pour familles et enfants ou encore le recours à la formation continue et à la supervision.
- Enfin, la **qualité du contexte** dépend de la garantie de financement de la structure d'accueil ou du soutien spécifique par l'entité qui en est responsable.

Même si nous ne disposons pas, pour le domaine des structures d'accueil parascolaire, d'une revue de la littérature relative aux répercussions de la qualité sur le bien-être des enfants, on peut présumer qu'elles sont semblables à celles qui ont été observées pour les enfants plus jeunes. Les directives de kibesuisse (2019) concernant la qualité de l'accueil parascolaire considèrent les facteurs suivants comme déterminants pour le bien-être des enfants pris en charge : le taux d'encadrement (compte tenu de l'âge et des besoins de soutien particuliers des enfants), le degré de qualification du personnel, la taille du groupe, la continuité de la relation avec les personnes de référence, la stabilité de la relation aux autres enfants présents simultanément ainsi que les ressources du personnel en termes de temps et de matériel. Des recherches récentes ont montré que d'autres aspects jouent également un rôle pour le bien-être des enfants qui fréquentent une structure d'accueil parascolaire : les enfants devraient pouvoir développer une estime d'eux-mêmes solide et disposer de leur temps le plus librement possible. Il s'agit de trouver le juste équilibre entre l'accompagnement par des adultes d'une part et l'autonomie et l'auto-détermination de l'enfant d'autre part (Fattore et al. 2012, Chiapparini et al. 2018). Dans le cadre d'un projet de recherche relatif aux responsabilités pédagogiques dans les écoles à horaire continu (« AusTEr – pädagogische Zuständigkeiten in Tagesschulen »), quatre écoles publiques à horaire continu en ville de Zurich ont été étudiées. De premiers résultats montrent que les enfants et les jeunes qui fréquentent ces structures d'accueil se sont sentis autonomes et de mieux en mieux intégrés, ce qui, en retour, a été bénéfique pour leur bien-être dans l'école à horaire continu. Dans ce contexte, la possibilité de faire des choix et de prendre des décisions, la proximité avec les enfants du même âge et la liberté d'utiliser l'espace scolaire pour autre chose que pour l'enseignement constituent des facteurs décisifs (Scholian et al. 2019).

La qualité a un prix

Quel est le rapport entre la qualité d'une offre d'accueil et son financement ? La qualité se manifeste, outre au travers du traitement attentionné et respectueux des enfants par les personnes qui en ont la charge, par la qualification du personnel et le taux d'encadrement. Ces facteurs ont des conséquences directes sur les coûts. Les coûts de personnel représentent ainsi en moyenne 78 % du coût total des structures d'accueil institutionnelles (kibesuisse 2020b), cela à raison d'une proportion de personnel spécialisé qualifié de 50 % (OFAS 2016).

Lorsqu'une entité responsable d'une structure souhaite proposer un service de qualité supérieure aux normes minimales définies par le canton, par exemple en augmentant la proportion de personnel qualifié sur le plan pédagogique ou le taux d'encadrement, ou encore en dégageant du temps supplémentaire pour les réunions d'équipe ou la formation continue, il en découle des dépenses supplémentaires qui doivent être financées. Dans une prise de position sur

le financement et la qualité des offres d'accueil, kibesuisse (2020b) estime que les jours d'accueil dans une structure préscolaire seraient deux fois plus onéreux si les exigences scientifiquement validées pour ce qui est d'une offre de qualité élevée en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance étaient réunies⁹³.

Un modèle de financement peut aussi avoir des conséquences négatives sur la qualité de l'accueil s'il crée des incitations préjudiciables. C'est notamment le cas lorsque les coûts normatifs ne correspondent pas aux coûts totaux, que la fixation des coûts ne prend pas en compte suffisamment de personnel qualifié ou que le plan de gestion des effectifs est si serré qu'il ne reste quasiment plus de temps pour le travail pédagogique indirect (cf. glossaire).

De grandes disparités dans les prescriptions relatives à la qualité dans les structures préscolaires

Les exigences en matière de qualité dans le domaine préscolaire sont généralement établies par des dispositions légales dans le cadre de l'octroi de l'autorisation à la structure au niveau cantonal (à l'exception des cantons d'AG et de LU) et ne sont pas forcément liées à son financement. Elles varient fortement d'un canton à l'autre, comme le montre un récent rapport sur l'éducation précoce réalisé par Ecoplan sur mandat de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) (Ecoplan 2020). En matière de qualification du personnel, on observe d'importantes différences en particulier entre la Suisse romande et la Suisse alémanique. En Suisse romande, il y a significativement plus de personnel spécialisé qualifié qu'en Suisse alémanique⁹⁴. Il existe également de grandes disparités concernant le taux d'encadrement : pour les enfants âgés de deux ans par exemple, les prescriptions cantonales varient entre trois et huit enfants par encadrant. Si la présentation d'un concept pédagogique est obligatoire dans tous les cantons pour obtenir l'autorisation d'exploiter une structure d'accueil préscolaire, les exigences relatives au contenu sont toutefois vagues (sauf dans le canton de SG⁹⁵). Il n'existe en général pas de directives concernant la qualité des processus pédagogiques. Par conséquent, celle-ci n'est que rarement examinée ou évaluée.

⁹³ Une enquête de kibesuisse auprès de ses membres en 2016 a montré qu'une journée en structure d'accueil préscolaire coûte en moyenne 110 CHF par place. kibesuisse chiffre le surcoût pour diverses améliorations de la qualité à 108 CHF par place et par jour. Y sont inclus, p. ex., un taux d'encadrement plus élevé, une proportion plus importante de personnel qualifié et davantage de temps pour le travail pédagogique indirect (réunions d'équipe, supervisions, etc.) (kibesuisse 2020).

⁹⁴ Lucerne est la première ville de Suisse alémanique à imposer un minimum de personnel à qualification tertiaire dans les structures d'accueil préscolaire. Pour 30 places occupées, ces structures ont l'obligation d'engager un encadrant de qualification professionnelle supérieure (école supérieure, ES) à un taux d'activité de 100 %. Si le nombre de places occupées est moindre, le taux d'activité exigé diminue au prorata. Les nouvelles directives sont entrées en vigueur début 2019. Il est accordé aux établissements une période transitoire courant jusqu'en 2024 pour se mettre en conformité avec ces nouvelles exigences.

⁹⁵ Site Internet du canton de SG dédié aux structures préscolaires « Kita-Kompass » <https://www.kindersg.ch/kita-kompass/> > Richtlinien und Empfehlungen, consulté le 08.04.2021

Potentiel d'amélioration de la qualité d'accueil à exploiter

Jusqu'à présent, la qualité de l'accueil des enfants en Suisse n'a fait l'objet que de deux études limitées sur le plan géographique et portant sur les structures préscolaires. La qualité de 38 structures du canton de BS a ainsi été examinée dans le cadre du projet « Zweitsprache ». La participation à l'étude était volontaire. Les évaluations des structures d'accueil allaient d'« insuffisant » à « excellent » (Grob et al. 2014). La qualité moyenne des processus pédagogiques n'a toutefois pas obtenu la mention « bien ». Dans une étude non représentative, l'institut Marie Meierhofer pour l'enfant (« Marie Meierhofer-Institut für das Kind » [MMI]) a évalué selon les critères internationaux usuels la qualité de 38 structures préscolaires de Suisse alémanique s'étant portées volontaires pour un projet d'amélioration de la qualité et de professionnalisation de telles structures. Aucun des 74 groupes étudiés n'a obtenu la mention « bien ». La majorité des groupes ont été évalués comme étant de qualité moyenne, et un quart d'entre eux de qualité minimale (Simoni et Seiler-Wurstmann 2011). Des recherches menées en Allemagne sont parvenues à des résultats similaires. Ainsi, dans l'étude du projet allemand NUBBEK (« Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit »)⁹⁶, plus de 80 % des structures préscolaires atteignaient seulement un niveau de qualité pédagogique moyen. Seules 3 % des structures préscolaires ont atteint un bon ou très bon niveau de qualité, tandis que 12 % d'entre elles présentaient une qualité insuffisante (Bensel et Haug-Schnabel 2013).

Le niveau de formation du personnel est également bas en comparaison internationale. Environ 43 % du personnel des structures d'accueil préscolaire n'a pas achevé une formation spécialisée (OFAS 2020). Les conditions de travail dans le secteur préscolaire sont de plus souvent insuffisantes et les évolutions en termes de salaire et de carrière sont modestes. De plus, le travail est exigeant. Le temps et les espaces consacrés à la réflexion en équipe et à la formation font souvent défaut (Hellmann 2015). Les taux de rotation du personnel sont élevés et la satisfaction vis-à-vis des conditions de travail est inférieure à la moyenne (Blöchliger et al. 2014). Il y a donc lieu de considérer que la qualité des processus en Suisse alémanique est en moyenne plutôt médiocre et qu'il existe de grandes disparités en fonction des structures d'accueil (Schwab et Stern 2020).

Peu de prescriptions touchant la qualité pour l'accueil dans les structures parascolaires

Les exigences relatives à la qualité de l'accueil dans les structures parascolaires sont beaucoup moins nombreuses que dans les structures préscolaires. Cela peut s'expliquer par le fait que ces services sont souvent en cours de mise en place ou parce qu'il s'agit souvent de services

⁹⁶ Étude allemande sur l'éducation et l'accueil de la petite enfance : <http://www.nubbek.de>, consulté le 08.04.2021

publics liés à l'école. Dans ces derniers cas de rattachement à un établissement public, les salaires sont meilleurs car le traitement des employés relève d'un système salarial public. Les conditions de travail, quelle que soit la forme juridique de la structure, sont affectées par les horaires de travail fragmentés. De plus, le travail est exigeant, comme dans le domaine de l'accueil préscolaire, en raison de la présence physique et psychologique constante et de l'exposition au bruit.

Investir dans la qualité porte ses fruits au plan économique

Une récente publication de la Jacobs Foundation consacrée au retour sur investissement des structures d'accueil préscolaire (v. aussi chap. 2.3) montre qu'il vaut aussi la peine d'un point de vue économique d'investir dans l'amélioration de la qualité de l'accueil. Si l'on parvient, avec une série de mesures qualitatives, à accroître les bénéfices de l'accueil extrafamilial pour les enfants, les effets économiques positifs peuvent être multipliés par près de deux. L'impact de ces mesures s'explique aussi par le fait que tous les enfants fréquentant une structure d'accueil préscolaire profitent de l'amélioration qualitative. Comme les retombées économiques d'une telle amélioration se font surtout sentir à l'entrée des enfants dans la vie active, les avantages ne deviennent manifestes qu'à long terme (Jacobs Foundation 2020).

Conséquences pour l'aménagement des modèles de financement

La solidité du financement est un prérequis majeur pour une offre d'accueil de qualité. Les exemples étudiés et l'échange avec les experts font surtout ressortir deux pistes quant à la manière d'influencer positivement la qualité de l'accueil à travers le modèle de financement.

- **La prise en compte appropriée de la qualité dans le calcul des coûts comme base de calcul des subventions** : qu'il s'agisse d'établir le budget de sa propre offre publique ou de déterminer les coûts normatifs ou le montant des bons de garde de services privés, il est essentiel dans la conception de tous les modèles de financement d'accorder une grande importance à la qualité et de la prendre en compte de manière adéquate dans les calculs. Parmi les éléments favorisant la qualité tout en induisant des coûts supplémentaires, on trouve notamment un taux d'encadrement différencié selon l'âge des enfants ou encore une proportion plus élevée de personnel qualifié dans le domaine de la pédagogie que ne le prévoient les exigences minimales. En outre, il convient de prendre en considération dans le calcul des coûts la nécessité de réserver suffisamment de temps pour le travail pédagogique indirect ainsi que pour la formation continue (interne) du personnel. Un autre facteur de qualité déterminant est que le personnel d'encadrement bénéficie de bonnes conditions d'engagement. Enfin, les prévisions en matière de taux d'occupation journalier, hebdomadaire et sai-

sonnier des structures d'accueil jouent aussi un rôle important dans le calcul des coûts. Celui-ci doit être basé sur des estimations réalistes et tenir compte des variations hebdomadaires et saisonnières.

- **Les subventions directes récompensant une qualité exceptionnelle** : de manière complémentaire, il est envisageable de récompenser les efforts particuliers en matière de qualité ou de développement de la qualité par des subventions directes. Il est par exemple possible de soutenir financièrement l'obtention d'un label de qualité ou le perfectionnement du personnel spécialisé au niveau ES ou d'allouer des subventions supplémentaires lorsque des critères de qualité supérieurs aux critères minimaux sont remplis (v. p. ex. financement de l'objet dans le canton du TI). Ces aides financières seraient importantes avant tout là où les normes de qualité minimales cantonales sont plutôt basses.

Bonnes pratiques

Ci-après sont présentés quelques exemples de communes qui associent qualité et financement et promeuvent ainsi la qualité des services d'accueil de manière ciblée.

Contrepartie pour une qualité supérieure à la moyenne à Bellinzone

À Bellinzone et dans le canton du TI, les structures d'accueil préscolaire peuvent demander des subventions supplémentaires si elles remplissent un certain nombre de critères qualitatifs (tels que proportion plus élevée de personnel qualifié dans le domaine pédagogique que l'exigence minimale, salaire plus élevé que le salaire minimal, etc.). Au total, le soutien cantonal peut ainsi être augmenté de 40 % (si les exigences minimales sont réunies) à 66 %.

Subventions pour des projets de développement de la qualité à Zurich

À Zurich, les structures préscolaires ayant conclu une convention de prestations avec la ville peuvent recevoir de celle-ci des subventions pour des mesures ou projets visant le développement de la qualité. Ce subventionnement de l'objet se fonde sur l'ordonnance cantonale concernant l'accueil familial de jour et les structures d'accueil de l'enfance (« Verordnung über die Tagesfamilien und Kindertagesstätten [V TAK] »). Les projets de développement de la qualité doivent améliorer au moins l'un des huit domaines définis par « QualiIPE »⁹⁷.

⁹⁷QualiIPE (« QualiKita » en allemand) est un label de qualité pour les structures d'accueil préscolaire au niveau suisse ; cf. le site Internet <https://www.quali-ipe.ch/home>.

Examen régulier du taux de coûts normatifs par rapport aux coûts effectifs à Saint-Gall

À Saint-Gall, le taux de coûts normatifs pour l'accueil dans les structures préscolaires est examiné tous les trois ans par un groupe de travail incluant les représentants des organes responsables, et redéfini au besoin. Il correspond aux coûts totaux moyens des structures d'accueil préscolaire par jour et par place qui ont été engagés les années précédentes en vertu des conditions-cadres de l'autorisation. En outre, des modèles de calcul tenant compte des conditions d'octroi actuelles ou futures sont utilisés pour calculer le montant des coûts normatifs. Les coûts normatifs prennent en compte les prescriptions qualitatives du canton et varient, notamment, aussi en fonction des heures d'ouverture de la structure d'accueil.

Les subventions de la ville se basent à Bâle sur les coûts effectifs

À Bâle, les structures d'accueil parascolaire sont gérées pour moitié par les pouvoirs publics et pour moitié par des acteurs privés. Les directives communales relatives aux structures d'accueil parascolaire (« Richtlinien Tagesstrukturen »), sur lesquelles repose la description des prestations des établissements, fixent notamment la qualification du personnel ainsi que les horaires d'ouverture de ces structures. Les établissements privés se voient rembourser une part de leurs frais par la ville au moyen d'un budget préétabli. Le montant du financement de l'objet public est défini en fonction des dépenses réelles des structures lorsque la prestation de services est conforme aux dispositions légales.

5. Synthèse

Le présent rapport met en lumière les écarts considérables qui existent au niveau de la charge financière que représentent les frais d'accueil pour les parents et le grand besoin d'action qui se fait sentir pour soulager les familles et ainsi accroître les incitations au travail, en particulier dans une majorité de cantons suisses alémaniques. Par ailleurs, il fait apparaître toute l'importance d'un financement approprié pour garantir la bonne qualité de l'encadrement. La poursuite de l'aménagement ponctuel de l'accueil institutionnel, l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité ainsi que la diminution des tarifs parentaux se traduiront par un surcroît important de dépenses publiques. Les auteurs de l'étude considèrent qu'il s'agit là d'un investissement pour le futur, dont les fruits se récolteront à moyen et long terme.

La charge financière des familles varie fortement d'une région et d'une commune à l'autre. Alors que dans les pays européens étudiés, les services d'accueil des enfants sont fortement subventionnés par l'État, ce sont en Suisse les parents qui assument fréquemment la part du lion des coûts. La présente analyse révèle que la charge financière occasionnée aux parents par les frais d'accueil diverge fortement entre les communes suisses, en particulier dans le domaine de la petite enfance et dans le cas des ménages monoparentaux. Tandis que dans les cantons de BS, GE, NE et VD, les coûts totaux sont pris en charge jusqu'à 80 % par les pouvoirs publics, cette part est en général bien inférieure dans les autres cantons, en particulier dans les régions rurales. Des villes font figure d'exception. Nous avons aussi identifié, dans les communes étudiées en détail, quantité de bonnes approches d'aménagements financier et tarifaire qui ouvrent à tous les enfants l'accès à des offres d'accueil et d'éducation de qualité supérieure.

Accès pour tous et qualité peuvent être concrétisés avec différents modèles

Un enseignement majeur du présent rapport est que l'objectif de garantir l'accès de l'accueil à tous les enfants et des services de qualité peut être atteint de manière très diverse, mais en nécessitant toujours des moyens financiers supplémentaires de la part d'acteurs tiers. Il importe moins, en l'occurrence, qu'il s'agisse d'organismes publics ou privés, d'un financement de l'objet ou du sujet, d'un modèle de coûts normatifs ou de bons de garde ; ce qui compte avant tout, c'est le montant du cofinancement. Il est par ailleurs crucial que la qualité des offres soit correctement prise en compte dans le calcul des coûts, que si possible tous les parents profitent des subventions publiques et que les contributions soient fixées à un prix socialement acceptable et génèrent une incitation au travail.

Autre constat nullement nouveau, mais non moins essentiel : un encadrement de qualité induit des coûts et la qualité ne peut être assurée que si l'offre d'accueil est financée de manière suffisante. Considérant la disparité entre les réglementations pour ce qui touche à la qualité, il est important de souligner que les cantons, communes, écoles et organismes privés auraient intérêt à examiner en profondeur la thématique de la qualité et aussi, en particulier, à formuler des exigences en matière de qualité pédagogique des offres. Ce faisant, il s'agira de montrer en toute transparence comment les améliorations qualitatives se répercutent sur les coûts.

Droit légal à une place d'accueil, congé parental et écoles publiques à horaire continu apportent un soutien supplémentaire aux familles

Un regard dans les pays étudiés nous apprend qu'en plus d'un net renforcement du cofinancement public de l'accueil institutionnel, d'autres facteurs entrent aussi en jeu pour soulager financièrement les parents et améliorer l'accès aux offres : un congé parental étendu assorti d'une allocation élevée qui assure la garde de l'enfant lors de sa première année de vie, un droit légal à une place d'accueil (tel qu'il n'en existe, en Suisse, que dans les cantons de BS et GE) tout comme la généralisation des écoles publiques à horaire continu. Les modèles européens étudiés fournissent de précieuses suggestions pour faire évoluer, dans notre pays, le paysage des structures d'accueil et les conditions-cadres s'y rattachant.

Nécessité d'accroître les dépenses publiques dans l'accueil institutionnel

Globalement, les résultats de l'analyse effectuée montrent clairement une chose : pour soulager financièrement les parents et assurer un accueil de qualité, il faut l'engagement et la volonté à investir des pouvoirs publics. Si les ressources disponibles pour le financement de l'accueil sont limitées, des conflits d'objectifs surviennent : il existe ainsi des systèmes qui, certes, soulagent les parents, mais qui en même temps maintiennent la qualité à un faible niveau. D'autres, au contraire, permettent un bon niveau de qualité, mais répercutent fortement les coûts sur les parents. On ne doit pas non plus perdre de vue la survie économique des structures d'accueil privées. Si des prestataires privés fournissent un service public à caractère systémique, il faut veiller à la pérennité de cette offre, c'est-à-dire les soutenir dans leur mission.

Une autre question fréquemment abordée est de savoir quelles familles doivent pouvoir prétendre aux subventions publiques : seulement celles à faibles revenus ou bien aussi celles à hauts revenus ? Au bout du compte, on obtiendra le plus grand bénéfice économique si tous les groupes de revenus, y compris les plus modestes, sont à même d'acquitter les frais dus pour une place d'accueil pour leurs enfants. Il convient de plus que les familles à moyens et

hauts revenus bénéficient elles aussi d'incitations afin que les deux parents aient intérêt à exercer une activité lucrative et que l'État en retire un avantage économique correspondant.

Le surcroît d'investissement requis pour l'accueil institutionnel des enfants peut être financé de diverses manières et par différents acteurs. Un financement par l'impôt, tel qu'il est habituellement pratiqué dans le domaine éducatif, est une option. On peut, par ailleurs, envisager de répartir davantage la charge financière sur différents acteurs : les communes et les cantons, voire aussi la Confédération et l'économie privée par des cotisations des employeurs. En définitive, tous les niveaux et les acteurs profitent des sommes investies dans les offres d'accueil extrafamilial. Une récente étude montre ainsi que les investissements sont rentables après quelques années seulement pour les pouvoirs publics du fait que les parents participent plus intensément au marché du travail, qu'ils acquittent davantage d'impôts et que des économies peuvent être réalisées sur les dépenses sociales. Par ailleurs, l'économie profite de plus de main d'œuvre qualifiée. En l'espace de 15 à 20 ans, ces investissements se traduisent de surcroît par des niveaux de qualification plus élevés et par une meilleure intégration sociale et professionnelle des enfants (d'aujourd'hui) (Jacobs Foundation 2020).

Annexe

A1. Participants à l'atelier et autres experts interrogés

Participants à l'atelier

Jasmin Aregger	Division Familles, canton de Berne
Frédéric Baudin	pop e poppa servicefamille Sàrl
Monika Engler	Haute école spécialisée des Grisons FHGR
Markus Guhn	Association kibesuisse, Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant
Peter Hruza	Büro Communis Sàrl, Lucerne
Claudia Magos	Service des structures d'accueil parascolaire, canton de Bâle-Ville
Claudia Mühlebach	Association Pro Enfance, Plateforme romande pour l'accueil de l'enfance
Veronika Neruda	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS
Dieter Schürch	Ticino Progetto Infanzia TIPI
Andreas Tinner	Accueil parascolaire, ville de Zurich
Nadine Hoch	Commission fédérale pour les questions familiales COFF
Ilka Steiner	Recherche et évaluation, Office fédéral des assurances sociales OFAS
Susanne Stern	INFRAS
Andrea von Dach	INFRAS
Sabine Fries	INFRAS
Gaspard Ostrowski	evaluanda
Lucien Scherly	evaluanda

Autres experts interrogés

Sylvie Lacoste	Fondation FAJE, canton de Vaud
Monika Hürlimann	Frühkindliche Bildung und Betreuung, ville de Lucerne
Cornelia Louis	Aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, Office fédéral des assurances sociales OFAS
Claudia Wiedemann Zaugg	Amt für Gesellschaftsfragen, ville de Saint-Gall

A2. Examen des modèles de financement en Suisse

A2.1. Vue d'ensemble du financement des structures préscolaires

	Financement réglementé dans la base légale	Droit légal	Compétence de financement (selon la base légale)			Modèles de financement dominants (sans prétention d'exhaustivité)	Bases légales relatives aux structures préscolaires ⁹⁸
			Cne	Ct	E/D		
AG	x		x			Bons de garde, coûts normatifs. Divers modèles en fonction de la commune (les communes ont le pouvoir de décision)	Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung. (KiBeG) vom 12.01.2016 (état au 01.08.2016)
AI	x			x		Bons de garde	Standeskommissionsbeschluss über die Leistung von Beiträgen an die familienexterne Kinderbetreuung vom 24.09.2002 (état au 01.08.2018)
AR						Financement de l'objet (formation continue du personnel), également financement du sujet	Richtlinien zur Basisqualität Qualitätsvorgaben und deren Überprüfung in stationären Einrichtungen für Kinder und Jugendliche in Appenzell Auserhodien (état janvier 2018)
BE	x		x	x		Formes mixtes de financement de l'objet et du sujet, bons de garde	Ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS) du 02.11.2011 (état au 01.03.2021)
BL	x		x			Financement de l'objet, financement du sujet (les communes ont le pouvoir de décision)	Gesetz zur familienergänzenden Kinderbetreuung (FEB) vom 21.05.2015 (état au 01.01.2017)
BS	x	x	x	x		Financement de l'objet, financement du sujet	Verordnung zum Gesetz betreffend die Tagesbetreuung von Kindern (Tagesbetreuungsverordnung, TBV) vom 25.11.2008 (état au 10.07.2016)
FR	x		x	x	x	Financement de l'objet	Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) du 09.06.2011 (état au 01.01.2020)

⁹⁸ Sont énumérées ici les bases juridiques dans leur état au moment de la recherche (mars à mai 2020). Elles ont été mises à jour de manière sélective. Il n'est donc pas exclu que des modifications soient intervenues entre-temps.

	Financement réglementé dans la base légale	Droit légal	Compétence de financement (selon la base légale)			Modèles de financement dominants (sans prétention d'exhaustivité)	Bases légales relatives aux structures préscolaires ⁹⁸
			Cne	Ct	E/D		
GE	x		x	x	x	Divers modèles en fonction de la commune (les communes ont le pouvoir de décision)	Loi sur l'accueil préscolaire (LAPr) du 12.09.2019 (état au 01.01.2020)
GL	x		x	x		Divers modèles en fonction de la commune (les communes ont le pouvoir de décision)	Sozialhilfegesetz vom 07.05.1995 (état au 01.01.2016) Verordnung über die Erteilung von Betriebsbewilligungen für stationäre Einrichtungen und deren Haftung vom 07.05.2002 (état au 01.07.2015)
GR	x		x	x		Financement du sujet	Gesetz über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden vom 18.05.2003 (état au 01.08.2013) Verordnung über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden vom 15.01.2013 (état au 01.01.2013)
JU	x		x	x		Financement du sujet	Loi sur l'action sociale du 15.12.2000 (état au 01.01.2021) Arrêté concernant le tarif des institutions d'accueil de jour de l'enfance pour la facturation aux parents du 01.02.2019
LU	x		x			Financement de l'objet, bons de garde, financement du sujet (les communes ont le pouvoir de décision)	Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20.11.2000 (état au 27.09.2020)
NE	x		x	x	x	Divers modèles en fonction de la commune	Loi sur l'accueil des enfants (LAE) du 28 septembre 2010 (état au 01.01.2020)
NW	x		x	x		Financement de l'objet, modèle de coûts normatifs	Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (KiBG) vom 24.10.2012 (état au 01.02.2013)
OW	x		x	x		Bons de garde, modèle de coûts normatifs (les communes ont le pouvoir de	Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 29.11.2007 (état au

	Financement réglementé dans la base légale	Droit légal	Compétence de financement (selon la base légale)			Modèles de financement dominants (sans prétention d'exhaustivité)	Bases légales relatives aux structures préscolaires ⁹⁸
			Cne	Ct	E/D		
						décision)	01.01.2017)
SG	x		x	x		Financement de l'objet (locaux, garantie de déficit, arrêté sur les loyers), contribution cantonale par enfant < 12 ans aux communes afin de diminuer les contributions parentales	Gesetz über Beiträge für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung vom 29.11.2020 (état au 01.01.2021)
SH	x			x		Financement du sujet à l'aide de bonifications pour tâches d'assistance	Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung vom 26.10.2020 (état au 01.01.2021)
SO	x		x*			Financement de l'objet, financement du sujet, bons de garde (les communes ont le pouvoir de décision)	Sozialgesetz vom 31.01.2007 (état au 01.01.2020)
SZ	x		x*			Financement de l'objet, financement du sujet, bons de garde (les communes ont le pouvoir de décision)	Verfassung vom 24.11.2010 Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG) vom 28.03.2007 (état au 01.01.2015)
TG	x		x			Financement de l'objet, financement du sujet	Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 11.08.2004 (état au 01.01.2005)
TI	x		x	x	x	Financement de l'objet, financement du sujet (déduction forfaitaire, déduction pour personnes éligibles à un subside à l'assurance-maladie et à l'allocation de petite enfance)	Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie) del 15.09.2003 Direttive sull'aliquota di sussidiamento, sui costi riconosciuti, sul tasso di occupazione dei nidi dell'infanzia e dei micro-nidi e sui contributi alle famiglie del 12.09.2018
UR						Financement de l'objet, bons de garde (les communes ont le pouvoir de décision)	Verordnung über Betreuungseinrichtungen vom 23.05.2018 (état au 01.01.2019) Richtlinie Betreuungsgutscheine des Urner Gemeindeverbands vom 01.01.2015
VD	x		x	x	x	Financement de l'objet, financement du sujet	Constitution du Canton du Vaud (Cst-VD) du 14.04.2003

	Financement réglementé dans la base légale	Droit légal	Compétence de financement (selon la base légale)			Modèles de financement dominants (sans prétention d'exhaustivité)	Bases légales relatives aux structures préscolaires ⁹⁸
			Cne	Ct	E/D		
							(état au 11.03.2020)
VS	x		x	x	Divers modèles en fonction de la commune (les communes ont le pouvoir de décision)	Loi en faveur de la jeunesse (LJe) du 11.05.2000 (état au 01.01.2020) Ordonnance sur les différentes structures en faveur de la jeunesse du 09.05.2001 (état au 01.01.2021) Directives pour l'accueil à la journée des enfants de la naissance jusqu'à la fin de la scolarité primaire du 01.01.2018	
ZG	x		x		Financement de l'objet, bons de garde, financement du sujet (les communes ont le pouvoir de décision)	Gesetz und Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 29.09.2005 (état au 01.01.2013)	
ZH	x		x		Financement de l'objet, financement lié à la prestation (les communes ont le pouvoir de décision)	Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) vom 27.11.2017 (état au 01.06.2020) Verordnung über die Tagesfamilien und Kindertagesstätten (V TaK) vom 27.05.2020	

Légendes : x = oui, = absence de base légale, * = facultatif, Cne = commune, Ct = canton, E/D = employeurs/divers acteurs (Loterie Romande)

A2.2. Vue d'ensemble des financements des structures d'accueil parascolaire

	Financement réglementé dans la base légale	Compétence de financement (selon la base légale)			Base légale uniforme structures préscolaires/ structures parascolaires	Bases légales relatives aux structures parascolaires ⁹⁹
		Cne	Ct	E/D		
AG	x	x			x	Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz, KiBeG) vom 12.01.2016 (état au 01.08.2016) Schulgesetz vom 17.03.1981 (état au 01.08.2020)
AI	x	x	x		x	Standeskommissionsbeschluss über die Leistung von Beiträgen an die familienexterne Kinderbetreuung vom 24.09.2002 (état au 01.08.2018)
AR	x			x*		Verordnung zum Gesetz über Schule und Bildung (Schulverordnung) vom 26.03.2001 (état au 30.09.2016)
BE	x	x	x			Loi sur l'école obligatoire du 19.03.1992 (état au 01.07.2020) Ordonnance sur les écoles à journée continue du 28.05.2008 (état au 01.08.2017)
BL	x			x		Gesetz zur familienergänzenden Kinderbetreuung (FEB) vom 21.05.2015 (état au 01.08.2020) Bildungsgesetz vom 06.06.2002 (état au 01.05.2020)
BS	x	x	x		x	Schulgesetz vom 04.04.1929 (état au 10.08.2020) Verordnung über die Tagesstrukturen (Tagesstrukturenverordnung, TSV) vom 02.12.2014 (état au 01.05.2015), en cours de révision totale
FR	x	x	x	x	x	Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) du 09.06.2011 (état au 01.01.2020)
GE	x	x	x			Constitution de la République et canton de Genève du 14.08.2012 (état au 27.03.2021)

⁹⁹ Sont énumérées ici les bases juridiques dans leur état au moment de la recherche (mars à mai 2020). Elles ont été mises à jour de manière sélective. Il n'est donc pas exclu que des modifications soient intervenues entre-temps.

	Financement réglementé dans la base légale	Compétence de financement (selon la base légale)			Base légale uniforme structures préscolaires/ structures parascolaires	Bases légales relatives aux structures parascolaires ⁹⁹
		Cne	Ct	E/D		
					Règlement de l'enseignement primaire (REP) du 07.07.1993 (état au 03.05.2017)	
GL	x		x	x	Gesetz über Schule und Bildung (Bildungsgesetz) vom 06.05.2001 (état au 01.08.2015) Volksschulverordnung vom 23.12.2009 (état au 01.08.2015)	
GR	x		x	x	x	Gesetz über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden vom 18.05.2003 (état au 01.08.2013) Verordnung über weitergehende Tagesstrukturen (Tagesstrukturverordnung) vom 19.03.2013 (état au 01.08.2013)
JU	x		x	x	Ordonnance concernant le placement d'enfants du 30.04.2002 (état au 01.01.2013) Arrêté concernant le tarif des institutions d'accueil de jour de l'enfance pour la facturation aux parents (état au 01.02.2019)	
LU	x		x	x	Gesetz über die Volksschulbildung (VBG) vom 22.03.1999 (état au 01.02.2017)	
NE	x		x	x	x	Loi sur l'accueil des enfants (LAE) du 28.09.2010 (état au 01.01.2020)
NW	x		x		Gesetz über die Volksschule (Volksschulgesetz, VSG) vom 17.04.2002 (état au 01.07.2016)	
OW	x		x	x	Bildungsgesetz vom 16.03.2006 (état au 01.01.2020)	
SG	x		x	x	Gesetz über Beiträge für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung vom 29.11.2020 (état au 01.01.2021) Volksschulgesetz (VSG) vom 13.01.1983 (état au 01.06.2020)	
SH	x		x	x	Schulgesetz vom 27.04.1981 Tagesstrukturverordnung vom 27.11.2018	
SO	x		x		Volksschulgesetz (VSG) vom 14.09.1969 (état au 01.09.2019) Sozialgesetz (SG) vom 31.01.2007 (état au 01.03.2015)	

	Financement réglementé dans la base légale	Compétence de financement (selon la base légale)			Base légale uniforme structures préscolaires/ structures parascolaires	Bases légales relatives aux structures parascolaires ⁹⁹
		Cne	Ct	E/D		
SZ	x	x				Volksschulgesetz vom 19.10.2005 (état au 01.02.2021)
TG	x	x			x	Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 11.08.2004 (état au 01.01.2005)
TI	x	x	x	x	x	Legge per le famiglie del 15.09.2003 Legge sugli assegni di famiglia del 18.12.2008 Direttive sull'aliquota di sussidiamento, sui costi riconosciuti dei centri che organizzano attività extrascolastiche e sui contributi alle famiglie del 12.09.2018
UR						Gesetz über Schule und Bildung vom 02.03.1997 (état au 01.08.2016) Verordnung zum Schulgesetz (Schulverordnung) vom 22.04.1998 (état au 01.08.2018) (Richtlinie Betreuungsgutscheine des Urner Gemeindeverbands vom 01.01.2015)
VD	x	x	x	x	x	Loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) du 20.06.2006 (état au 01.01.2017)
VS	x	x	x		x	Loi en faveur de la jeunesse (LJe) du 11.05.2000 (état au 01.01.2020) Ordonnance sur les différentes structures en faveur de la jeunesse du 09.05.2001 (état au 01.01.2021) Directives pour l'accueil à la journée des enfants de la naissance jusqu'à la fin de la scolarité primaire du 01.01.2018
ZG	x	x			x	Kinderbetreuungsgesetz vom 29.09.2005 (état au 01.01.2013)
ZH	x	x				Volksschulgesetz vom 07.02.2005 (état au 01.07.2009) Volksschulverordnung vom 28.06.2006 (état au 01.01.2009)

Légendes : x = oui, = absence de base légale, Cne = commune, Ct = canton, E/D = employeurs/divers acteurs (Loterie Romande)

A2.3. Vue d'ensemble des financements de l'accueil familial de jour

	Financement réglementé dans la base légale	Compétence de financement (selon la base légale)			Base légale uniforme structures préscolaires/ accueil familial de jour	Base légale uniforme structures préscolaires/ structures parascolaires	Base légale uniforme pour les trois secteurs	Bases légales relatives à l'accueil familial de jour ¹⁰⁰
		Cne	Ct	E/D				
AG	x		x		x	x	x	(cf. structures d'accueil préscolaire)
AI	x			x			x	(cf. structures d'accueil préscolaire)
AR					x			(cf. structures d'accueil préscolaire)
BE	x		x	x				(cf. structures d'accueil préscolaire)
BL	x		x					(cf. structures d'accueil préscolaire)
BS	x		x	x				(cf. structures d'accueil préscolaire)
FR	x		x	x	x		x	(cf. structures d'accueil préscolaire)
GE	x		x	x	x			(cf. structures d'accueil préscolaire)
GL	.		.	.	.			Absence de base légale
GR	x		x	x				(cf. structures d'accueil préscolaire)
JU	x		x	x				(cf. structures d'accueil préscolaire)
LU	x		x					(cf. structures d'accueil préscolaire)
NE	x		x	x	x		x	(cf. structures d'accueil préscolaire)
NW	x		x	x				(cf. structures d'accueil préscolaire)
OW	x		x	x				(cf. structures d'accueil préscolaire)
SG	x		x	x				(cf. structures d'accueil préscolaire)
SH	x			x				(cf. structures d'accueil préscolaire)

¹⁰⁰ Sont énumérées ici les bases juridiques dans leur état au moment de la recherche (mars à mai 2020). Elles ont été mises à jour de manière sélective. Il n'est donc pas exclu que des modifications soient intervenues entre-temps.

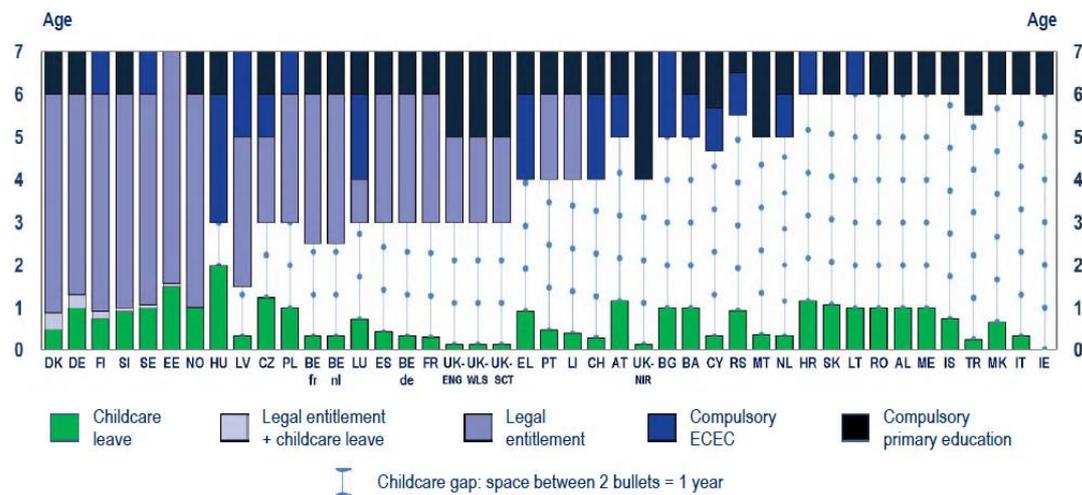
	Financement réglementé dans la base légale	Compétence de financement (selon la base légale)			Base légale uniforme structures préscolaires/ accueil familial de jour	Base légale uniforme structures préscolaires/ structures parascolaires	Base légale uniforme pour les trois secteurs	Bases légales relatives à l'accueil familial de jour ¹⁰⁰
		Cne	Ct	E/D				
SO	x		x		x			(cf. structures d'accueil préscolaire)
SZ	.	.	.	.	.			Absence de base légale
TG	x		x		x	x	x	(cf. structures d'accueil préscolaire)
TI	x		x	x	x	x	x	(cf. structures d'accueil préscolaire)
UR	.	.	.	.	.			Absence de base légale
VD	x		x	x	x	x	x	(cf. structures d'accueil préscolaire)
VS	x		x	x	x	x	x	(cf. structures d'accueil préscolaire)
ZG	x		x		x	x	x	(cf. structures d'accueil préscolaire)
ZH	x		x		x			(cf. structures d'accueil préscolaire)

Légendes : x = oui, . = absence de base légale, Cne = commune, Ct = canton, E/D = employeurs/divers acteurs (Loterie Romande)

A3. Examen des modèles de financement à l'étranger

A3.1. Lacune de prise en charge

Figure 14 : Lacune de prise en charge en Suisse et dans les pays européens



ECEC : Early Childhood Education and Care (accueil et éducation de la petite enfance)

Graphique : Commission européenne et al. (2019).

La lacune de prise en charge (« childcare gap ») désigne l'intervalle entre la fin du congé de maternité/parental payé et le moment à partir duquel l'enfant a la garantie d'obtenir une place dans une structure d'accueil et d'éducation pour enfants en bas âge. Les pays situés à l'extrémité gauche du spectre de la figure 14 (p. ex. le Danemark, l'Allemagne, la Finlande et la Suède) n'ont pratiquement aucune lacune de prise en charge. Nombre de ces pays disposent d'un congé parental étendu, assorti d'un droit légal à une place d'accueil qui suit le congé parental pratiquement sans transition.

La figure 14 fait apparaître que la Suisse présente une lacune de prise en charge dans la moyenne des pays considérés. Il n'existe pas de droit légal à une place d'accueil (« legal entitlement ») et le jardin d'enfants obligatoire (1P-2P Harmos) commence à l'âge de quatre ou cinq ans. Il y a donc une lacune d'au moins 3,5 ans entre les congés légaux de maternité et de paternité (« childcare leave ») et l'âge d'entrée à l'école obligatoire. Durant cette période, la prise en charge des enfants repose essentiellement sur les parents auxquels incombe aussi la charge financière afférente.

A3.2. Allemagne

Allemagne	0-3 ans	3-5 ans	6-14 ans
Domaine	Petite enfance	Petite enfance	Accueil parascolaire
Congé de maternité/congé parental	Le congé de maternité payé commence 6 semaines avant l'accouchement et dure 8 semaines après la naissance. Chaque parent peut prendre un congé parental pouvant aller jusqu'à 36 mois répartis sur les 3 premières années de l'enfant. Une partie du congé parental peut également être prise entre le 3 ^e et le 8 ^e anniversaire de l'enfant. Une allocation parentale peut être demandée pendant les 14 premiers mois suivant la naissance à titre de compensation financière.		
Offres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Structures d'accueil préscolaire ▪ Accueil familial de jour 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jardins d'enfants 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accueil parascolaire ▪ Accueil de midi ▪ Accueil familial de jour
Organismes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pour la plupart privés (également de grands organismes religieux) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Public 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Public
Financement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le financement de l'accueil des enfants diffère d'un Land à l'autre. Les contributions des parents varient fortement. ▪ Toutes les places sont subventionnées. ▪ Exonérations différenciées dans 13 de 16 Länder ▪ La loi « Gute-KiTa » prévoit depuis le 1^{er} août 2019 une obligation d'échelonnement des cotisations parentales et une exonération des cotisations pour les personnes à bas revenus. L'État participe à hauteur de 5,5 milliards d'euros jusqu'en 2022 afin de garantir des conditions de vie équivalentes pour tous les enfants à travers le pays et améliorer la qualité de l'accueil. Dans de nombreux Länder, les parents prennent en charge une partie des coûts. 75 à 85 % des coûts sont assumés par les pouvoirs publics. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Financement public 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diffère d'un établissement à l'autre ▪ Subventions pour les parents à faibles revenus
Intégration au système éducatif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non
Droit légal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui, depuis le 01.08.2013 à partir d'1 an 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui, au moins la demi-journée (obligation d'offre) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non, prévu à partir de 2025
Bases légales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kinderförderungsgesetz (2018) ▪ Gute-KiTa-Gesetz (2019) ▪ Sozialgesetzbuch (SGB VIII) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sozialgesetzbuch (SGB VIII) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sozialgesetzbuch (SGB VIII)

Tableau INFRAS.

A3.3. France

France	0-3/6 ans	2,5-6 ans	2-17 ans
Domaine	Petite enfance	Petite enfance	Accueil parascolaire
Congé de maternité/congé parental	En France, la durée du congé de maternité rémunéré dépend du nombre d'enfants à charge dans la famille. Pour le 1 ^{er} et le 2 ^e enfant, le congé de maternité est de 16 semaines et à partir du 3 ^e , il passe à 26 semaines. La durée de ce congé augmente également en cas de naissances multiples (jumeaux : 34 semaines ; triplés ou plus : 46 semaines). Le congé de maternité commence avant l'accouchement. Le congé de paternité est actuellement de 11 jours, mais il sera de 25 jours à partir de juillet 2021. Outre les congés de maternité et de paternité, la France dispose également d'un congé parental distinct (1 an, renouvelable deux fois). En cas de naissances multiples (triplés ou plus), le droit au congé parental augmente également. Le congé parental n'est pas rémunéré, mais une aide financière de l'État est possible en fonction des revenus		
Offres	<ul style="list-style-type: none"> < 3 ans : ▪ Crèches (diverses formes) 2-6 ans : ▪ Jardins d'enfant ▪ Accueil familial de jour 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ École maternelle 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accueil de midi dans les écoles à horaire continu ▪ Accueil de l'après-midi dans les centres de loisirs sans hébergement
Organismes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publics (essentiellement) ▪ Privés 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Communes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Communes, organismes privés
Financement	Structures d'accueil préscolaire : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Subventions de la caisse d'allocation familiale (CAF) ▪ Contributions des parents (la plupart du temps, en fonction des revenus) Accueil familial de jour : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Allocations de garde d'enfant mensuelles (en fonction du statut de l'assistante maternelle, de l'âge de l'enfant et du revenu des parents) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Communes (financement des bâtiments) ▪ Gratuit pour les parents (sauf repas) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contributions des parents (en fonction des revenus ou du « quotient familial » qui tient compte du nombre d'enfants, en plus des revenus)
Intégration au système éducatif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas d'information
Droit légal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui (à partir de 3 ans, droit à une place subventionnée) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non
Bases légales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Décret n° 2010-613 relatif aux établissements et structures d'accueil des enfants de moins de 6 ans du 07.06.2010 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Loi n° 2013-595 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 08.07.2013 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aucune

Tableau INFRAS.

A3.4. Autriche

Autriche	0-3 ans	3-5 ans	6-14 ans
Domaine	Petite enfance	Petite enfance	Accueil parascolaire
Congé de maternité/congé parental	En Autriche, le congé de maternité commence 8 semaines avant l'accouchement et dure 8 semaines supplémentaires après la naissance. S'y ajoutent un congé de paternité d'1 mois et un congé parental de 44 semaines. Les parents ont la possibilité de réduire leur temps de travail (« Elternteilzeit »). Cette réduction doit être d'au moins 20 %, mais l'activité doit être exercée au moins 12h par semaine. Un parent peut faire valoir une « carence » ¹⁰¹ indépendamment de la réduction du temps de travail (« Elternteilzeit »).		
Offres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Établissements d'éducation pour enfants de tous âges ▪ Structures d'accueil préscolaire (« Krabbelstube ») ▪ Groupes d'enfants ▪ Accueil familial de jour (faible importance) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jardins d'enfants (1P-2P Harnos) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accueil parascolaire ▪ Accueil de l'après-midi
Organismes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diffère d'un Land à l'autre 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Majoritairement privés
Financement	<p>Aucune exigence légale à l'échelle nationale concernant les tarifs parentaux. Multitude de modèles de promotion et de types d'organismes diversifiés. Absence de lois et d'ordonnances dans certains Länder.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La quote-part des contributions parentales varie fortement d'un Land à l'autre (participation des parents de 12,1 % en moyenne dans le domaine préscolaire) ▪ 2014 : dépenses publiques de l'État fédéral, des Länder et des communes 85,4 %, des ménages privés 12,1 %, des établissements privés (associations, organismes privés exploitant des établissements d'accueil, etc.) 2,5 %. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jardin d'enfants obligatoire gratuit 	<p>Contribution d'accueil et contribution de repas. Les établissements scolaires décident du montant de la participation des détenteurs de l'autorité parentale.</p>
Intégration au système éducatif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non
Droit légal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non
Bases légales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (en vigueur depuis le 01.09.2016) <p>Il n'y a pas de cadre légal national en Autriche concernant le financement de l'accueil extrafamilial.</p>		

Tableau INFRAS.

¹⁰¹ Par « carence », on entend le droit d'être exempté du travail moyennant renoncement à la rémunération.

A3.5. Italie

Italie	0-3 ans	3-6 ans	6-14 ans
Domaine	Petite enfance	Petite enfance	Accueil parascolaire
Congé de maternité/congé parental	En Italie, le congé de maternité payé commence 2 mois avant la naissance et se termine au plus 3 mois après. Sur cette période, les mères reçoivent 80 % de leur salaire (EPSU, sans indication d'année).		
Offres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ « Nidi d'infanzia » (structures d'accueil préscolaire) ▪ « Servizi educativi integrati » (centres de l'enfance et de la famille, groupes de jeu, offres en familles de jour [« nidi famiglia »]) ▪ « Nidi aziendali » (accueil préscolaire en entreprise) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ « Scuole dell'infanzia » (jardins d'enfants) ▪ « Sezione primavera » : offre de transition gratuite pour les enfants de 24 à 36 mois proposée par des structures d'accueil préscolaire ou des jardins d'enfants dans le but de soutenir les parents actifs 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accueil parascolaire très lacunaire ; offre essentiellement concentrée en Italie centrale ▪ En partie proposé par les églises (« oratori »)
Organismes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Communes ▪ Privés ▪ Églises (70 % public) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ État ▪ Communes ▪ Privés ▪ Églises 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Communes ▪ Privés ▪ Églises
Financement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niveau local (fortement décentralisé) ▪ Cofinancé par le ministère de l'éducation ▪ Contributions des parents (le décret législatif 65/2017 fixe un plafond) ▪ « Nidi aziendali » : projet pilote soutenu par l'État et les régions depuis 2010 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Établissements publics : entièrement financés par l'État ▪ Établissements municipaux : bâtiments financés par les communes et salaires par l'État ▪ Contributions parentales : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gratuité dans les établissements publics/communaux ▪ En fonction des revenus dans les établissements privés ▪ Transport et repas payants (sauf pour les faibles revenus) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas subventionné par l'État ▪ Les offres dépendent fortement des possibilités économiques des communes et des régions.
Intégration au système éducatif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non
Droit légal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non
Bases légales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legge 107/2015 ▪ Decreto legislativo 65/2017 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legge 107/2015 ▪ Decreto legislativo 65/2017 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aucun

Tableau INFRAS.

A3.6. Danemark

Danemark	0-6 ans	6-10 ans
Domaine	Petite enfance	Accueil parascolaire
Congé de maternité/congé parental	Le congé de maternité et le congé parental sont très développés au Danemark (18 semaines de congé de maternité, 2 semaines de congé de paternité, 32 semaines de congé parental subventionné par l'État).	
Offres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 0-3 ans : structures d'accueil préscolaire (« vuggestuer ») ▪ 3-6 ans : jardins d'enfants (« børnehaver ») ▪ 0-6 ans : institution accueillant les enfants de tout âge (« aldersintegrerede institutionen ») et accueil familial de jour (« dagpleje ») 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accueil de midi dans des écoles à horaire continu ▪ Foyers parascolaires (« fritidshjem » ou « skolefritidsordninger »)
Organismes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Communes ▪ Privés 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Communes/écoles
Financement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Financement de l'objet ▪ Financement du sujet : financé par des contributions publiques (base fiscale) au niveau communal (par habitant). Les parents payent le reliquat. ▪ Contribution parentale de max. 25 % des frais d'exploitation, en fonction des revenus et progressive (niveau national). Les familles à faibles revenus ont droit à un soutien supplémentaire. Les rabais pour fratries sont courants. ▪ Les établissements privés reçoivent des subventions (contribution aux frais d'exploitation, du bâtiment, d'administration) et peuvent fixer des prix plus élevés. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les places dans les foyers (« fritidshjem ») sont subventionnées. Les communes couvrent au moins 70 % des coûts d'exploitation bruts budgétés. La contribution parentale correspond au max. à 30 % des coûts d'exploitation bruts. ▪ « Skolefritidsordninger » : les communes fixent les contributions.
Intégration au système éducatif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui
Droit légal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui (à partir de 26 semaines, c.-à-d. avant la fin du congé parental) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas d'information
Bases légales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Daycare Facilities Act (Dagtilbudsløven) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ General Education Act and Continuation School Act

Tableau INFRAS.

A3.7. Suède

Suède	0-6 ans	6-12 ans
Domaine	Petite enfance	Accueil parascolaire
Congé de maternité/congé parental	En Suède, le congé parental est de 480 jours rémunérés (240 pour la mère et 240 pour le père, non transférables ; EPSU 2018). Les 390 premiers jours sont indemnisés à hauteur de 80 % du salaire et les jours restants à un taux fixe de 180 SEK (env. 18 CHF).	
Offres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1-5 ans : école enfantine ▪ À partir d'1 an : accueil familial de jour (« pedagogisk omsorg ») proposé à leur propre domicile par des personnes enregistrées (« childminders ») ▪ 6-7 ans : classe de transition obligatoire, gratuite (« preschool class ») 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 6-12 ans : centres de loisir (intégrés dans les écoles, utiles aux parents lorsque l'école est fermée ; comparables aux écoles à horaire continu) ▪ Accueil familial de jour
Organismes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ École enfantine : 73 % publics, 27 % privés ▪ « Preschool class » : 83 % publics, 17 % privés 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Écoles
Financement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pouvoirs publics (État et commune) ▪ Contributions parentales assorties d'une politique de contribution maximale (quote-part du revenu des parents) : 1^{er} enfant, 3 % max. ; 2^e enfant, 2 % max. ; 3^e enfant, 1 % max. ; enfant supplémentaire gratuit. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pouvoirs publics (État et commune) ▪ Contributions parentales assorties d'une politique de contribution maximale (quote-part du revenu des parents) : 1^{er} enfant, 2 % max. ; 2^e et 3^e enfant, 1 % max. ; enfant supplémentaire gratuit. ▪ Les communes peuvent exiger des contributions au titre de l'accueil dans des centres de loisirs (« leisure-time centres ») (contributions plafonnées)
Intégration au système éducatif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui
Droit légal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ À partir d'1 an : 3h par jour ou 15h¹⁰² par semaine ▪ À partir de 6 ans : les communes doivent garantir une place en « preschool class » (au moins 525h/an) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas d'information
Base légale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Education Act (Skollagen SFS 2010:800) 	

Tableau INFRAS.

¹⁰² Si les parents travaillent, font des études ou sont au chômage ou si la mère est en congé de maternité.

A3.8. Norvège

Norvège	0-6 ans	6-11 ans
Domaine	Petite enfance	Accueil parascolaire
Congé de maternité/congé parental	La Norvège a un congé parental très étendu (49 semaines entièrement indemnisées par l'État ou 59 semaines indemnisées à 80 %) ¹⁰³ .	
Offres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1-6 ans : structures d'accueil préscolaire (« kindergartens » ou « barnehager ») ▪ Accueil familial de jour (« dagmamas ») 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 6-11 ans : accueil avant et après l'école dans des structures appelées « Skolefritidsordningen » similaires aux écoles à horaire continu
Organismes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publics ▪ Privés 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publics
Financement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 17 % contributions parentales ▪ 52 % État ▪ 31 % communes ▪ Financement de l'objet : tous les jardins d'enfants (publics et privés) reçoivent une contribution à la couverture des frais d'exploitation ▪ Financement du sujet : contributions maximales en fonction des revenus pour tous les établissements d'accueil 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contributions parentales (dépendent de la commune)
Intégration au système éducatif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas d'information 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui
Droit légal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui (à partir d'1 an, 41h/semaine, enfants de familles à faibles revenus, 20h/semaine gratuitement) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui
Bases légales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kindergarten Act de 2005 ▪ Financement réglementé par la loi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas d'information

Tableau INFRAS.

¹⁰³ Source : https://www.norge.no/en/life_situation/having-child

A3.9. Pays-Bas

Pays-Bas	0-5 ans	6-14 ans
Domaine	Petite enfance	Accueil parascolaire
Congé de maternité/congé parental	Aux Pays-Bas, les congés de maternité et de paternité ressemblent à ceux de la Suisse avant 2021 : le congé de maternité est de 16 semaines et le congé de paternité de 2 jours. Toutefois, contrairement à la Suisse, les parents ont également droit à un congé parental (non rémunéré) correspondant à 26 fois la durée hebdomadaire de travail de chaque parent et qui peut être pris jusqu'au 8 ^e anniversaire de l'enfant. ¹⁰⁴	
Offres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jusqu'à 4 ans : structures d'accueil préscolaire (« kinderdagverblijf ») ▪ 2-4 ans : groupes de jeu ▪ 4-5 ans : « kleuterklas », équivalent du jardin d'enfants en Suisse, offre gratuite dans les écoles ▪ Accueil familial de jour¹⁰⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si nécessaire, l'accueil de midi est assuré par les écoles (similaire à la Suisse) ▪ Accueil parascolaire (« Buitenschoolse opvang ») proposé par les écoles ou les structures préscolaires (similaire à la Suisse) ▪ Accueil familial de jour
Organismes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Structures préscolaires : privés ▪ Groupes de jeu : subventionnés par des fonds publics 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Privés (structures préscolaires) ▪ Écoles
Financement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Système tripartite avec contribution de l'employeur fixée par la loi (1/3), contribution de l'État, contributions parentales en fonction des revenus (depuis 2007) ▪ 0,34 % (en 2011) de la masse salariale de tous les employés est versé à l'accueil des enfants (par les employeurs). ▪ Réductions pour les enfants exposés aux risques de faiblesse éducative du fait de leur environnement¹⁰⁶ ▪ Financement du sujet : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Structure préscolaires : contributions de l'État en fonction des revenus à concurrence de 8,17 EUR max. (coûts normatifs) ▪ Accueil familial de jour : tarif max. en familles de jour : 6,27 EUR ▪ Déduction fiscale en cas d'accueil privé, à savoir dans des familles de jour non enregistrées 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Même réglementation que pour les structures préscolaires et familles de jour (système tripartite avec implication des parents, des employeurs et de l'État). ▪ Le tarif maximal varie selon la forme de l'accueil. ▪ Financement du sujet : Tarif horaire subventionné : 7,02 EUR max. (coûts normatifs) en cas d'accueil familial de jour ▪ La même fonction peut être remplie par les familles de jour. Dans ce cas, le tarif maximal subventionné pour familles de jour de 6,27 EUR max. s'applique.
Intégration au système éducatif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non

¹⁰⁴ Depuis 2014, le congé parental n'est plus rémunéré et ne peut être pris en une seule fois que dans des cas exceptionnels. Normalement, il est considéré comme une réduction temporaire du taux d'occupation. Pour une semaine de 38h, 988h (26 semaines) peuvent être prises.

¹⁰⁵ Les grands-parents peuvent également se faire enregistrer en tant que famille de jour. Ils sont alors soumis aux mêmes conditions que l'accueil familial de jour.

¹⁰⁶ Parmi les facteurs de risque, on dénombre : le pays d'origine, la durée du séjour aux Pays-Bas, la participation à un programme de restructuration de l'endettement.

Pays-Bas	0-5 ans	6-14 ans
Domaine	Petite enfance	Accueil parascolaire
Droit légal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Depuis 2007, la loi oblige les écoles à proposer un accueil (également pendant les vacances).
Bases légales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wet Kinderopvang (Dutch Childcare Act de 2005) ▪ L'art. 1.7 du Dutch Childcare Act détermine le niveau du droit¹⁰⁷. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas d'information

Tableau INFRAS.

¹⁰⁷ Dépend des revenus, du nombre d'heures d'accueil, du prix et du type d'accueil.

A3.10. Luxembourg

Luxembourg	0-3 ans	4-12 ans
Domaine	Petite enfance	Accueil parascolaire
Congé de maternité/congé parental	La durée du congé de maternité payé est de 8 semaines avant la date d'accouchement calculée et de 12 semaines après la date effective. Le congé de paternité est de 10 jours. Le congé parental est accordé à chaque parent pour une période comprise entre 4 et 20 mois. Les parents peuvent prendre soit 4 ou 6 mois de congé parental à temps plein soit 8 ou 12 mois de congé parental à temps partiel. Le congé parental est rémunéré. La hauteur de la rémunération dépend de la durée du congé. ¹⁰⁸	
Offres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Depuis 2013, les structures d'accueil de jour de l'enfance sont officiellement considérées comme des établissements avec mission éducative. ▪ Compétence : Service d'éducation et d'accueil pour les enfants 	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Éducation précoce (groupes pour enfants de 3-4 ans) ▪ Foyers de jour <ul style="list-style-type: none"> ▪ « Crèches » (0-3 ans) ▪ « Garderies » (0-8 ans) ▪ Accueil familial de jour ▪ Maisons relais (0-12 ans) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Éducation préscolaire (4-6 ans) ▪ Maisons relais (0-12 ans)
Organismes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exploitation par des organismes communaux ou des organismes privés soit à but non lucratif soit commerciaux 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publics (écoles)
Financement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pour 20 h par semaine pendant 46 semaines par an (gratuit pour tous les enfants de 0 à 4 ans ; à partir de la 21^e heure par semaine, chèques-service accueil (en abrégé CSA) (bons de garde en fonction des revenus) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Subventionnement public entre 75 % et 100 %
Intégration au système éducatif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui 	
Droit légal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui
Bases légales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan d'encadrement périscolaire 2012 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Loi du 06.02.2009 portant organisation de l'enseignement fondamental

Tableau INFRAS.

¹⁰⁸ S'agissant de l'option à plein temps, 1 922 EUR par mois sont versés pour 6 mois ou 3 204 EUR par mois pour 4 mois, à condition que le parent ait travaillé sans interruption pendant au moins 1 an avant le début du congé parental.

A3.11. Angleterre

Angleterre	0-3 ans	3-4 ans	5-11 ans
Domaine	Petite enfance	Petite enfance	Accueil parascolaire
Congé de maternité/congé parental	En Angleterre, il existe un congé lié à la naissance qui peut durer jusqu'à 1 an. 9 mois peuvent être pris par le père. Le versement du salaire est maintenu, pendant les 6 premières semaines, à 90 % du revenu hebdomadaire moyen brut et à 151,20 GBP ou 90 % du revenu hebdomadaire moyen (revenu du parent ayant le revenu le plus faible, à hauteur de max. 151,20 GBP par mois) pour les 33 semaines suivantes. L'indemnité s'arrête dans la plupart des cas après 39 semaines. Les pères bénéficient d'un congé de 2 semaines au maximum pendant lequel ils perçoivent 90 % de leur salaire.		
Offres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Structures de jour, groupes de jeu, centres familiaux, accueil de jour ▪ Les jardins d'enfants sont intégrés aux écoles primaires. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ « Primary School » (« Infant School ») ▪ « Nursery school » / « Pre-school » ▪ « Children centers » 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'accueil parascolaire fait partie de l'école (« Primary School » / « Junior School »).
Organismes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Privés 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publics 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Écoles
Financement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contributions parentales : les enfants défavorisés de 2 ans ont droit à un certain nombre d'heures d'accueil gratuites. ▪ Les autorités locales reçoivent des moyens du gouvernement central à titre de soutien à la mise à disposition d'un accueil gratuit les premières années. ▪ « Universal Credit » 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En Angleterre, tous les enfants de 3 et 4 ans ont droit à 570h/an d'accueil gratuites. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gratuit (contributions parentales pour les uniformes, le transport et les fournitures scolaires, en partie également pour les repas)
Intégration au système éducatif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui
Droit légal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non, sauf pour les enfants de 2 ans issus de familles socialement défavorisées (15h/semaine gratuites) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui
Bases légales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Statutory Framework for the Early Years Foundation Stage (2017) 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Education Act 2002

Tableau INFRAS.

A4. Modèles de financement et de tarifs dans les communes comparées

A4.1. Structures d'accueil préscolaire

Tableau 8 : Informations détaillées sur les modèles de financement des structures préscolaires dans les communes

Commune	Description
Anniviers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Il y a une structure d'accueil préscolaire à Anniviers qui est gérée par la commune. ▪ Part du financement public de 70 % (en 2019) : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Commune : 50 % ▪ Canton : 20 % ▪ La part moyenne des coûts incombant aux parents est par conséquent de 30 %.
Baden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 16 structures d'accueil préscolaire avec 650 places (en 2020) ▪ Uniquement des organismes privés : <ul style="list-style-type: none"> ▪ 14 structures d'accueil avec une convention publique de prestations ▪ 2 structures d'accueil sans convention publique de prestations¹⁰⁹ ▪ Toutes les places sont subventionnées pour autant que le revenu déterminant des parents y donne droit. Dans le cas des structures d'accueil avec convention de prestations, les subventions sont versées directement, tandis que pour les autres elles sont versées rétroactivement. ▪ Baden s'est associé aux communes d'Ennetbaden, d'Obersiggenthal et de Wettingen au sein d'un réseau de structures préscolaires. L'accord intercommunal stipule que les frais des structures d'accueil sont financés par les contributions parentales, communales et cantonales. ▪ Modèle de coûts normatifs : les montants maximaux de subventionnement des tarifs parentaux sont fixés dans les grilles tarifaires par les conseils exécutifs des communes du réseau, sur demande du comité de pilotage. ▪ Taux de coût normatif : 110 CHF
Bâle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 120 structures d'accueil préscolaire avec 4300 places ▪ Uniquement des organismes privés ▪ Près de 80 % des 120 structures sont subventionnées dès lors que les conditions à remplir par les parents (revenus, taux d'activité, etc.) sont réunies. <ul style="list-style-type: none"> ▪ 46 structures ont signé une convention de prestations avec la commune. ▪ Dans 52 autres structures, les parents peuvent déposer une demande de cofinancement. ▪ Au total, 22 structures d'accueil ne proposent pas de places subventionnées. 7 d'entre elles sont des structures d'accueil préscolaire d'entreprises. ▪ Modèle de coûts normatifs : subventionnement des tarifs parentaux en fonction des revenus ▪ Taux de coût normatif : 124 CHF par jour et par place¹¹⁰ ▪ 80 % des 120 structures d'accueil perçoivent des subventions publiques à condition que les parents remplissent les conditions. ▪ En complément du financement du sujet, il y a des montants publics d'investissement

¹⁰⁹ L'une d'entre elles est la structure d'accueil d'entreprise de l'hôpital cantonal de Baden.

¹¹⁰ Il s'agit là du taux de coût normatif défini dans la nouvelle loi sur l'accueil de jour. Jusqu'à fin 2021, deux systèmes coexistent (subventionné et cofinancé) avec des tarifs différents.

Commune	Description
	<p>dédiés aux structures d'accueil. Les organismes peuvent en faire la demande par exemple en cas d'extension du nombre de places, d'adaptation des locaux, d'amélioration des conditions d'exploitation en matière de sécurité, d'hygiène ou prise en compte des besoins des enfants.</p>
Bellinzone	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 7 organismes privés avec un total de 188 places (en 2020) ▪ La commune et le canton ainsi que les employeurs (à hauteur de 0,12 % de la masse salariale en 2020¹¹¹) contribuent ensemble au financement des structures d'accueil. ▪ Tous les parents payent les tarifs subventionnés. ▪ Tous les parents perçoivent une contribution forfaitaire dépendante de la prestation (« aiuto universale »). Les familles éligibles à un subside à l'assurance maladie bénéficient en outre d'une réduction tarifaire de 33 % (à concurrence d'un montant maximal). ▪ Les montants de financement de l'objet sont associés à des critères qualitatifs.
Genève	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 80 structures d'accueil préscolaire avec 4000 places (en 2019) : <ul style="list-style-type: none"> ▪ 78 structures d'accueil privées bénéficiaires de subventions publiques ▪ 2 structures privées sans subventions publiques ▪ Subventionnement public par le biais du financement de l'objet et de garantie de déficit ▪ La part de cofinancement public des établissements subventionnés est en moyenne de 75 % et la participation des parents de 21 % (4 % d'autres sources). ▪ Le financement public est actuellement assuré par la commune. Une loi entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020¹¹² prévoit également une contribution financière du canton à hauteur d'1 million de francs suisses ainsi qu'une participation des employeurs sous la forme d'un prélèvement de 0,07 % de la masse salariale, soit un montant d'environ 11 millions de francs suisses par an.
Köniz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 17 structures d'accueil préscolaire avec 490 places (en 2020) ▪ Uniquement des organismes privés ▪ Système de bons de garde : la commune de Köniz participe au système cantonal de bons de garde. Les tarifs parentaux sont subventionnés par le biais de bons de garde dépendant des revenus. ▪ Les bons de garde peuvent être utilisés dans toutes les structures d'accueil préscolaire de la commune. ▪ Le montant maximal du bon de garde est de 100 CHF (enfants > 12 mois) ou de 150 CHF (enfants < 12 mois). A partir du jardin d'enfants, le montant maximal du bon de garde est de 75 CHF par jour. ▪ La part financière moyenne des parents s'élevait en 2019 à environ 43 %¹¹³. La commune assume 20 % des subventions publiques et le canton 80 %. ▪ Les structures d'accueil préscolaire peuvent fixer leurs tarifs individuellement.

¹¹¹ En 2021, le taux de contribution augmentera à 0,15 % de la masse salariale.

¹¹² Loi sur l'accueil préscolaire (LAPr) du 19.09.2019

¹¹³ Il s'agit là de la valeur moyenne calculée sur une durée de 5 mois en 2019 par la commune de Köniz dans le cadre d'une intervention parlementaire.

Commune	Description
Lucerne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 33 structures d'accueil préscolaire avec 835 places (en 2018) : <ul style="list-style-type: none"> ▪ 32 structures d'accueil gérées par des organismes privés ▪ 1 structure gérée par un organisme public ▪ Système de bons de garde : les tarifs parentaux sont subventionnés par le biais de bons de garde dépendant des revenus. Les bons de garde peuvent être utilisés dans toutes les structures d'accueil préscolaire de la commune. ▪ Le montant maximal du bon de garde est de 85 CHF (enfants > 18 mois) ou de 117 CHF (enfants < 18 mois). ▪ Les structures d'accueil peuvent fixer leurs tarifs individuellement.
Morges	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 5 structures d'accueil préscolaire avec 287 places (en 2019) : <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 structures d'accueil du réseau de communes AJEMA (une structure supplémentaire ouvrira ses portes début 2021) ▪ 3 structures privées sans subventions publiques ▪ La part de financement par des tiers des établissements publics est de l'ordre de 60 % : <ul style="list-style-type: none"> ▪ 15 % proviennent du fonds¹¹⁴ (dont 50 % sont couverts par le canton, 45 % par les employeurs, 4 % par l'allocation de base de la commune, 1 % par la Loterie romande ; état en 2019) ▪ 45 % environ proviennent du réseau de communes¹¹⁵. ▪ 40 % environ sont financés par les parents.
Neuchâtel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 19 structures d'accueil préscolaire : <ul style="list-style-type: none"> ▪ 5 structures d'accueil gérées par la commune ▪ 8 structures d'accueil privées gérées par un organisme à but non lucratif et bénéficiaires de subventions publiques ▪ 6 structures d'accueil privées gérées par un organisme commercial et ne bénéficiant pas de subventions publiques ▪ Subventionnement public par le biais du financement de l'objet ▪ Dans le canton de Neuchâtel, le canton et les entreprises participent au financement par le biais d'un fonds. Ce fonds cantonal se compose de la participation des employeurs sous la forme d'un prélèvement de 0,18 % de la masse salariale déclarée à l'AVS (soit une participation de 12,6 % au total des coûts) et d'une contribution cantonale fixe (12,9 % du total des coûts). Les parents payent des tarifs en fonction des revenus et de leur capacité économique. Le solde est pris en charge par la commune.
Sarnen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3 structures d'accueil préscolaire privées bénéficiaires de subventions publiques ▪ Modèle de coûts normatifs : les coûts normatifs cantonaux s'élèvent à 128 CHF. ▪ Les contributions publiques sont versées à 60 % par la commune et à 40 % par le canton.

¹¹⁴ Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE)

¹¹⁵ Elles sont membres du Réseau d'Accueil de Jour des Enfants de la région Morges-Aubonne (Réseau AJEMA) qui constitue un but optionnel de l'Association Régionale pour l'Action Sociale Morges-Aubonne-Cossonay (ARASMAC). Le Réseau AJEMA est géré par l'ARASMAC.

Commune	Description
Saint-Gall	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 26 structures d'accueil préscolaire avec 819 places (en juillet 2020) ▪ Organismes privés, à une exception près ▪ Modèle de coûts normatifs : le taux journalier de couverture des coûts est déterminant pour le montant du subventionnement. Ce taux est vérifié tous les 3 ans par le service compétent en concertation avec des représentants des organismes et, le cas échéant, adapté. Il correspond aux frais totaux moyens des structures d'accueil préscolaire par jour et par place, tels qu'ils sont engendrés en raison des conditions-cadres de l'autorisation et sur la base de données empiriques. ▪ Selon les horaires d'ouverture d'une structure, le taux de coûts normatifs varie entre 101,20 CHF (10,5h d'ouverture) et 115,90 CHF (12,5h d'ouverture). ▪ 19 structures sur 26 ont signé une convention de prestations avec la commune. ▪ En 2019, la ville de Saint-Gall a pris en charge 54 % des coûts des places subventionnées (parents : 46 %).
Winterthour	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organismes privés uniquement ▪ Modèle de coûts normatifs : le conseil exécutif fixe dans un règlement les contributions communales sur la base du revenu déterminant. ▪ La contribution communale maximale à l'accueil dans les structures préscolaires est de 92 CHF par journée d'accueil pour les enfants > 18 mois pour un revenu déterminant de 100 000 CHF. Le tarif minimal est de 15 CHF par jour. ▪ Il n'y a pas de prescription communale relative au tarif maximal pour les structures d'accueil préscolaire. ▪ 40 structures sur 43 ont signé une convention de prestations. Toutes les places des établissements ayant conclu une convention de prestations avec la ville sont éligibles au subventionnement.
▪ Zurich	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 337 structures d'accueil préscolaire, dont 9 établissements communaux, avec 11 579 places d'accueil : <ul style="list-style-type: none"> ▪ 4465 places (39 %) sont subventionnées (état en 2020)¹¹⁶ ▪ Modèle de coûts normatifs : le taux de coûts normatifs est fixé à 120 CHF pour une durée d'ouverture de 9,5h par jour sur 251,6 jours par an. Les heures supplémentaires (ou manquantes) sont prises en compte à hauteur de 50 % du taux de coûts par heure. La prise en compte particulière des différences structurelles (p. ex. pyramide des âges du personnel, prestations particulières, nombre de groupes, etc.) est possible dans le cadre des négociations. ▪ 32 % des coûts d'accueil extrafamilial ont été pris en charge par la commune, le reste a été financé par les contributions parentales (15 % pour les places subventionnées et env. 53 % pour les places non subventionnées)¹¹⁷. ▪ En complément du financement du sujet, les organismes peuvent, par le biais d'une convention de prestations, déposer une demande de soutien financier d'un projet visant une évolution qualitative. Un tel projet doit améliorer au moins un des 8 domaines d'évolution qualitative définis par « QualiIPE »¹¹⁸.

Tableau INFRAS.

¹¹⁶ Rapport « Kinderbetreuung » de la ville de Zurich de 2020

¹¹⁷ Ville de Zurich 2020

¹¹⁸ Les 8 domaines qualitatifs comprennent les aspects suivants : 1) activités de développement, de soutien et d'apprentissage, 2) relations et interactions, 3) inclusion et participation, 4) implication des parents et collaboration avec les familles, 5) sécurité, hygiène et équipement, 6) personnel et qualification, 7) gestion et administration, 8) concept institutionnel et règles (QualiIPE 2020).

Le tableau 9 reprend les principales caractéristiques des modèles tarifaires des communes analysées.

Tableau 9 : Configuration tarifaire et rabais proposés dans les communes, structures d'accueil préscolaire

Commune	Explications
Anniviers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs uniformes subventionnés à hauteur de 42 CHF par jour ▪ Rabais : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fratries : 20 % pour le 2^e enfant, 34 % pour le 3^e enfant ; les enfants accueillis dans une structure parascolaire sont pris en considération pour le calcul du rabais. ▪ Pas de rabais sur quantité
Baden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs parentaux en fonction des revenus ▪ Évolution tarifaire linéaire entre le tarif minimal et le tarif maximal ▪ Pas de rabais
Bâle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs en fonction des revenus, avec toutefois une distinction entre les établissements subventionnés et les établissements cofinancés ▪ Évolution linéaire entre le tarif minimal et le tarif maximal, lequel est inférieur aux coûts totaux. ▪ Les tarifs sont exprimés par mois. Le tarif minimal est de 300 CHF par enfant/mois pour un accueil à plein temps ou au pro rata avec au minimum 150 CHF par enfant/mois pour une occupation partielle. Par conséquent, le tarif à la journée pour une durée d'accueil de 50 % minimum est de 15 CHF et monte ensuite à 35 CHF/jour pour une durée de 20%. ▪ Rabais : <ul style="list-style-type: none"> ▪ 25 % pour les fratries ▪ Rabais sur quantité sur le tarif minimal à partir d'une durée d'accueil de 50 %
Bellinzone	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Structuration tarifaire individuelle par les structures d'accueil préscolaire ▪ Contribution forfaitaire pour tous les parents qui utilisent les services d'une structure d'accueil préscolaire ▪ Réduction tarifaire supplémentaire de 33 %, financée par le canton, pour les parents éligibles à un subside à l'assurance-maladie ▪ Subvention publique fortement échelonnée pour les parents avec ou sans droit à un subside à l'assurance-maladie ▪ Les familles à très faibles revenus ne payent que le repas de midi au Tessin. Cette subvention supplémentaire est octroyée aux familles éligibles à l'allocation de petite enfance. ▪ Rabais : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas de rabais pour fratries ▪ Rabais sur quantité : environ 13 % à partir de 3 jours d'accueil, environ 20 % à partir de 4 jours, environ 27 % à partir de 5 jours¹¹⁹
Genève	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs parentaux (plafonnés) en fonction des revenus ▪ Évolution tarifaire échelonnée à partir de 2 000 CHF de revenus ▪ Rabais : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fratries : 50 % pour le 2^e enfant, 100 % pour le 3^e et les enfants suivants ▪ Pas de rabais sur quantité

¹¹⁹ Il n'y a pas de tarif pour 1 jour mais un tarif pour au moins 2 jours. La réduction se comprend par conséquent en comparaison avec le tarif pour 2 jours.

Commune	Explications
Köniz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Subventions publiques en fonction des revenus (bons de garde) dans le cadre d'une configuration tarifaire individuelle déterminée par les structures d'accueil ▪ Évolution tarifaire linéaire avec tarif minimal défini et sans tarif maximal uniforme ▪ Pas de rabais
Lucerne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Subventions publiques en fonction des revenus (bons de garde) dans le cadre d'une configuration tarifaire individuelle déterminée par les structures préscolaires ▪ Évolution tarifaire linéaire avec tarif minimal défini et sans tarif maximal uniforme ▪ Rabais : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fratries : 10 CHF/jour pour le plus jeune enfant ▪ Pas de rabais sur quantité
Morges	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs parentaux en fonction des revenus (plafonnés) ▪ Évolution tarifaire échelonnée ▪ Rabais : <ul style="list-style-type: none"> ▪ 30 % de rabais par enfant lorsque 2 enfants d'une même famille fréquentent l'établissement ; 40 % par enfant lorsque 3 enfants ou plus fréquentent l'établissement. ▪ Pas de rabais sur quantité
Neuchâtel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs parentaux en fonction des revenus (plafonnés) ▪ Évolution linéaire entre le tarif minimal et le tarif maximal ▪ Rabais : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fratries : 20 % pour le 2^e enfant, 50 % pour le 3^e enfant, 75 % pour le 4^e enfant, 90 % pour le 5^e enfant ▪ Pas de rabais sur quantité
Sarnen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs parentaux en fonction des revenus (plafonnés) ▪ Évolution tarifaire échelonnée ▪ Rabais : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fratries : pour chaque enfant supplémentaire, la contribution parentale diminue d'un échelon tarifaire ▪ Pas de rabais sur quantité
Saint-Gall	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs parentaux en fonction des revenus (plafonnés) ▪ Évolution linéaire entre le tarif minimal et le tarif maximal, lequel est inférieur aux coûts totaux. ▪ Pas de rabais
Winterthour	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Subventions publiques en fonction des revenus (similaires aux bons de garde) dans le cadre d'une configuration tarifaire individuelle déterminée par les structures préscolaires ▪ Évolution tarifaire linéaire avec tarif minimal défini et sans tarif maximal uniforme. Le règlement fixe la subvention publique maximale et les structures préscolaires fixent elles-mêmes leurs tarifs journaliers. ▪ Rabais : <ul style="list-style-type: none"> ▪ 5 % de rabais pour plus de 2 jours de fréquentation par semaine ▪ Pas de rabais pour fratries
Zurich	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs parentaux en fonction des revenus (plafonnés) ▪ Évolution tarifaire linéaire entre le tarif minimal et le tarif maximal ▪ Pas de rabais

Tableau INFRAS.

A4.2. Structures d'accueil parascolaire

Tableau 10 : Vue d'ensemble des modèles de financement des structures d'accueil parascolaire dans les 13 communes

Commune	Description
Anniviers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 structure parascolaire publique à Anniviers ▪ Part du financement public de 70 % (en 2019) : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Commune : 50 % ▪ Canton : 20 % ▪ La participation des parents aux coûts est d'environ 30 %.
Bellinzone	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organismes privés uniquement ▪ La commune et, selon le niveau scolaire, également le canton et les employeurs contribuent conjointement au financement des structures d'accueil parascolaire. ▪ Tous les parents dont les enfants bénéficient d'un accueil parascolaire reçoivent une contribution forfaitaire (« aiuto universale ») analogue à celle de l'accueil préscolaire. Les familles à faibles revenus peuvent en outre demander des réductions complémentaires.
Baden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plusieurs offres de structures parascolaires gérées par 2 organismes privés (associations). L'association TaBa a signé une convention de prestations avec la ville de Baden. L'association ABB Kinderkrippen, à laquelle sont rattachées 30 entreprises, se finance par les contributions des parents ainsi que les cotisations de ses adhérents. ▪ 1 école publique à horaire continu pouvant accueillir 120 écoliers. Une 2^{de} école à horaire continu existera dès la rentrée d'août 2021. ▪ Financement du sujet par le biais d'un modèle de coûts normatifs : les montants maximaux sont fixés dans les grilles tarifaires par les différents conseils exécutifs, sur demande du comité de pilotage. ▪ Toutes les places sont éligibles à la subvention, indépendamment de toute convention de prestations.
Bâle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Présence d'organismes publics et privés (répartition env. 50/50). La plupart des structures privées proposent le repas de midi ainsi que souvent un accueil l'après-midi après les heures d'enseignement. ▪ Financement de l'objet pour les organismes privés par le biais de contributions forfaitaires négociées annuellement sur la base d'un budget ou du bilan réalisé l'année précédente par les établissements. ▪ Le canton subventionne les structures d'accueil parascolaire à hauteur d'environ 60 % par le biais du financement de l'objet¹²⁰. ▪ Financement du sujet à titre complémentaire par le biais de subventionnement supplémentaire des tarifs parentaux des familles à faibles revenus (de manière analogue à l'éligibilité au subside à l'assurance-maladie)
Genève	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organismes essentiellement publics ▪ Le financement de l'accueil est centralisé par le biais du Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP). ▪ L'organisation et le financement des repas incombent à chaque commune. ▪ Grâce au subventionnement, les parents payent des tarifs en fonction de leurs revenus.

¹²⁰ Viennent s'ajouter les contributions aux paiements de familles à faibles revenus, si bien que la participation de la ville peut atteindre 80 % (information obtenue lors d'un entretien téléphonique avec le service compétent).

Commune	Description
Köniz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organismes essentiellement publics ▪ Le canton, la commune et les parents assument ensemble les frais des structures parascolaires (appelées « écoles à journée continue »/« Tageschulen » dans le canton de BE). ▪ Grâce au subventionnement, les parents payent des tarifs en fonction de leurs revenus.
Lucerne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organismes publics ▪ Les offres d'accueil parascolaire sont comprises dans le budget des écoles primaires de la ville. Le canton verse également une contribution pondérée en fonction du nombre d'enfants accueillis dans les structures. ▪ Grâce au subventionnement, les parents paient des tarifs en fonction de leurs revenus.
Neuchâtel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La particularité du canton de Neuchâtel est que le canton et les entreprises participent au financement par le biais d'un fonds. Ce fonds cantonal se compose de la participation des employeurs sous la forme d'un prélèvement de 0,18 % de la masse salariale déclarée à l'AVS et d'une contribution cantonale fixe. Le fonds participe légalement à 22 % des coûts de l'accueil dans les structures parascolaires. Les parents payent des en fonction des revenus et de leur capacité économique. Les communes prennent en charge le reste des coûts.
Morges	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 structures d'accueil parascolaire gérées par la ville ▪ Part du financement public d'environ 60 % : <ul style="list-style-type: none"> ▪ 15 % proviennent du fonds¹²¹ (dont 50 % sont couverts par le canton, 45 % par les employeurs, 4 % par l'allocation de base de la commune et 1 % par la Loterie romande ; état en 2019) ▪ Communes¹²² : environ 45 % ▪ La part de coûts financée par les parents est d'environ 40 %.
Sarnen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organismes privés essentiellement : il existe actuellement 2 structures parascolaires privées dans des écoles primaires (privées) (110 places), 1 structure pour jeunes écoliers gérée par une association (25 places) et 2 structures publiques d'accueil de midi (75 places). ▪ Le cofinancement public est assuré par la commune, mais seule la structure de l'association est subventionnée. ▪ Les parents payent l'accueil dans la structure de l'association en fonction de leurs revenus.
Saint-Gall	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organismes essentiellement publics ▪ Les parents payent en fonction de leurs revenus. ▪ En 2019, la part financée par les parents était de 25 % et les 75 % restants étaient pris en charge par la ville.
Winterthour	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organismes essentiellement publics : à côté des offres majoritaires de prestataires publics, 3 structures privées accueillent les écoliers. Ces structures privées n'ont pas signé de convention de prestations avec la ville. ▪ Les parents payent en fonction de leurs revenus. ▪ En 2019, la participation des parents aux frais d'exploitation des établissements communaux représentait 41 %¹²³.

¹²¹ Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE)

¹²² Réseau AJEMA

¹²³ Selon les renseignements donnés par le service « Familie und Betreuung » (famille et accueil) de la ville de Winterthour.

Commune	Description
Zurich	<ul style="list-style-type: none">▪ Organismes essentiellement publics. Il y a toutefois également quelques offres privées qui ne sont pas subventionnées par la ville.▪ Dans les structures publiques, les parents payent en fonction de leurs revenus. Dans le cadre du projet « Tagesschule 2025 » (école à horaire continu 2025)¹²⁴, les parents payent pour l'accueil de midi un tarif uniforme subventionné de 6 CHF.

Tableau INFRAS.

¹²⁴ Projet pilote mené dans la ville de Zurich.

Le tableau ci-après présente la configuration des modèles de tarifs des structures d'accueil parascolaire subventionnées dans les différentes communes.

Tableau 11 : Tarification et rabais dans les communes, structures d'accueil parascolaire

Commune	Description
Anniviers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarif uniforme subventionné ▪ Pas de rabais
Baden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs parentaux en fonction des revenus ▪ Évolution tarifaire linéaire entre le tarif minimal et le tarif maximal ▪ Pas de rabais en tant que tel, mais un rabais pour familles est appliqué lors de la fixation du revenu déterminant. Les communes fixent les tarifs minimal et maximal.
Basel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs uniformes subventionnés : il y a un tarif uniforme subventionné pour toutes les offres d'accueil parascolaire (y compris l'accueil de midi). ▪ Subventionnement complémentaire : les parents à faibles revenus¹²⁵ payent une contribution en fonction de leurs revenus inférieure au tarif uniforme (grille tarifaire échelonnée). ▪ Pas de rabais
Bellinzone ¹²⁶	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs parentaux subventionnés par le biais d'une déduction forfaitaire pour tous les parents : les familles sont remboursées à hauteur de 20 % de leur contribution (hors transport et repas) jusqu'à un maximum de 200 CHF par mois. Réduction supplémentaire de 33 %, financée par le canton, pour les parents éligibles à un subside à l'assurance-maladie. ▪ Subvention publique fortement échelonnée pour les parents avec ou sans droit à un subside à l'assurance-maladie ▪ Les familles à très faibles revenus ne payent que le repas de midi au Tessin. La base de cette subvention supplémentaire est l'éligibilité à l'allocation de petite enfance. ▪ Pas de rabais
Genève	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs parentaux en fonction des revenus ▪ Évolution tarifaire échelonnée (quatre échelons en fonction des revenus) ▪ Rabais pour fratries : pour 2 enfants accueillis, rabais de 12,5 % par enfant ; pour 3 enfants : rabais de 25 % par enfant ; à partir de 4 enfants : rabais de 40 % par enfant. Pas de rabais pour le repas de midi.
Köniz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs parentaux en fonction des revenus ▪ Tarifs échelonnés ▪ Pas de rabais
Lucerne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs parentaux en fonction des revenus ▪ Tarifs échelonnés ▪ Rabais : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fratries : pour plusieurs enfants de la même famille, 80 % sur le tarif applicable pour chaque enfant. ▪ Pas de rabais sur quantité

¹²⁵ La valeur de référence est l'éligibilité à un subside à l'assurance-maladie.

¹²⁶ Selon des informations données par la commune de Bellinzone, des tarifs en fonction des revenus devraient être introduits de manière généralisée en 2021.

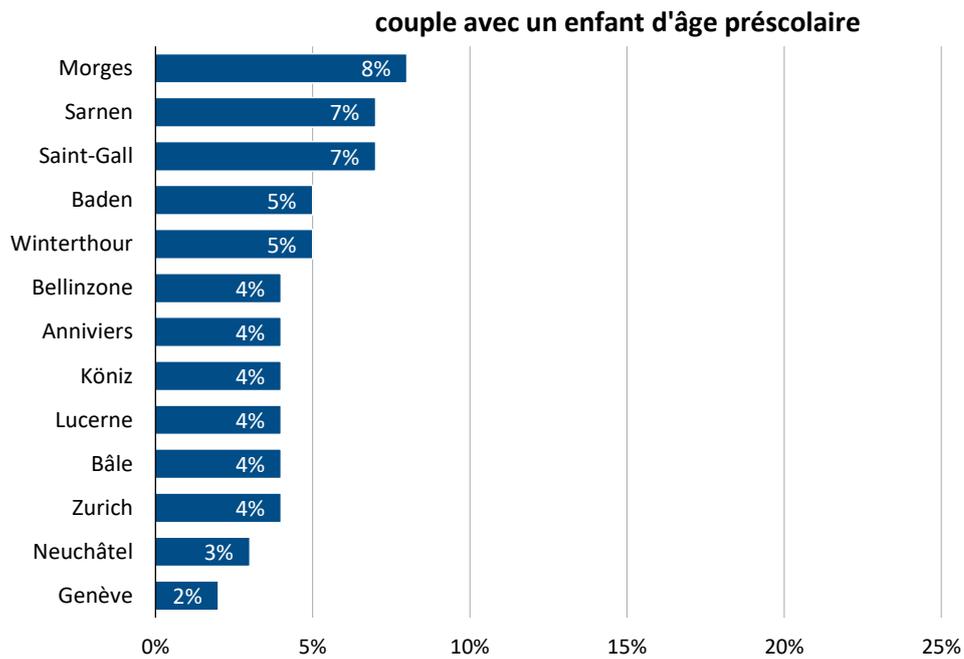
Commune	Description
Morges	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs parentaux en fonction des revenus ▪ Tarifs échelonnés ▪ Rabais : <ul style="list-style-type: none"> ▪ 30 % de rabais par enfant lorsque 2 enfants d'une même famille fréquentent l'établissement ; 40 % de rabais par enfant lorsque 3 enfants ou plus fréquentent l'établissement ▪ Pas de rabais sur quantité
Neuchâtel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs parentaux en fonction des revenus ▪ L'évolution entre le tarif minimal et le tarif maximal est basée sur une fonction exponentielle complexe qui intègre différents facteurs (dont le taux de contribution des parents et leur capacité économique). ▪ Rabais : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fratries : 20 % pour le 2^e enfant, 50 % pour le 3^e enfant, 75 % pour le 4^e enfant, 90 % pour le 5^e enfant ▪ Pas de rabais sur quantité
Sarnen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs parentaux en fonction des revenus ▪ Évolution tarifaire échelonnée ▪ Rabais : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fratries : à partir de 2 enfants, 10 % de rabais sur le tarif du plus âgé ▪ Pas de rabais sur quantité
Saint-Gall	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs parentaux en fonction des revenus ▪ Évolution linéaire entre le tarif minimal et le tarif maximal, lequel est inférieur aux coûts totaux ▪ Pas de rabais
Winterthour	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs parentaux en fonction des revenus ▪ Évolution tarifaire linéaire entre le tarif minimal et le tarif maximal ▪ Rabais : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fratries : 5 % de rabais pour 2 enfants accueillis, 10 % de rabais à partir de 3 enfants ▪ Pas de rabais sur quantité
Zurich	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifs parentaux en fonction des revenus. Le taux uniforme subventionné de 6 CHF (repas compris) pour l'accueil de midi dans les écoles à horaire continu est une exception. ▪ Évolution tarifaire linéaire entre le tarif minimal et le tarif maximal ▪ Pas de rabais

Tableau INFRAS.

A5. Charge financière des ménages témoins avec un enfant

Ménages avec un enfant d'âge préscolaire

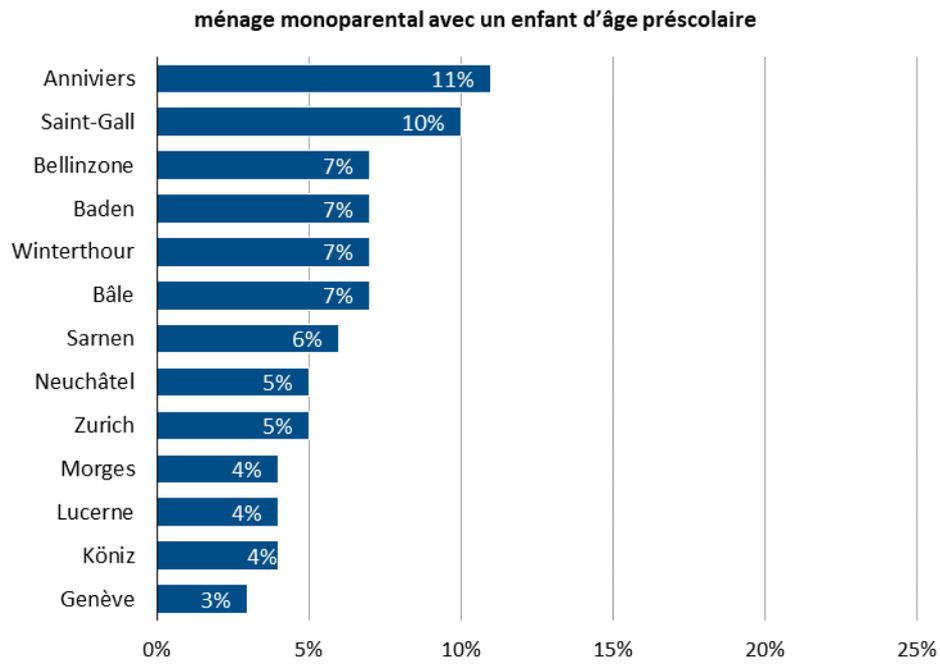
Figure 15 : Charge financière d'un couple avec un enfant d'âge préscolaire



Hypothèses : Couple avec 1 enfant, 2 jours d'accueil extrafamilial par semaine durant 52 semaines par an, un revenu annuel net de 114 000 CHF et un patrimoine de 30 000 CHF.

Graphique INFRAS. Source : calculs INFRAS.

Figure 16 : Charge financière d'un ménage monoparental avec un enfant d'âge préscolaire

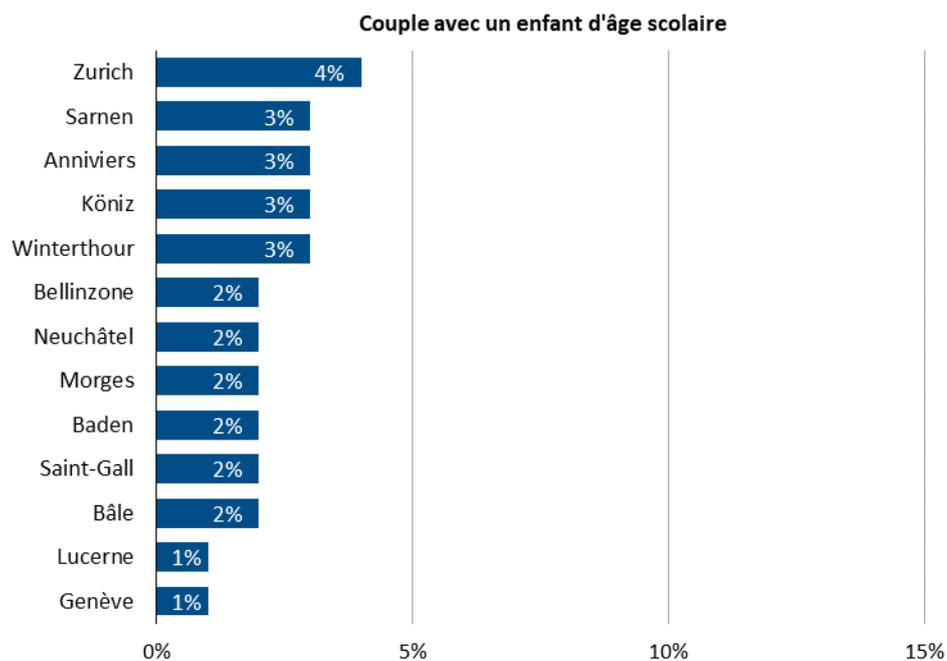


Hypothèses : Ménage monoparental avec 1 enfant, 3 jours d'accueil extrafamilial par semaine durant 52 semaines par an, un revenu annuel net de 60 000 CHF et un patrimoine de 5 000 CHF.

Graphique INFRAS. Source : calculs INFRAS.

Ménages avec un enfant d'âge scolaire

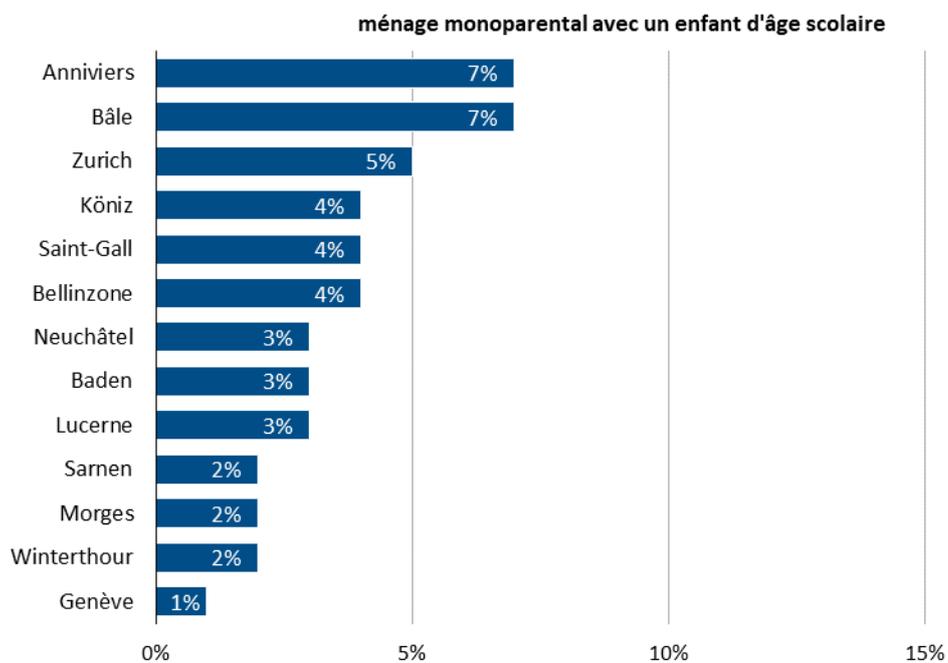
Figure 17 : Charge financière d'un couple avec un enfant d'âge scolaire



Hypothèses : Couple avec 1 enfant, 2 jours d'accueil parascolaire par semaine durant 39 semaines d' cole, 2 jours complets d'accueil pendant 7 semaines de vacances scolaires par an, un revenu annuel net de 114 000 CHF et un patrimoine de 30 000 CHF.

Graphique INFRAS. Source : calculs INFRAS.

Figure 18 : Charge financière d'un ménage monoparental avec un enfant d'âge scolaire



Hypothèses : Ménage monoparental avec 1 enfant, 3 jours d'accueil extrafamilial par semaine durant 39 semaines d'école, 3 jours complets d'accueil pendant 7 semaines de vacances scolaires par an, un revenu annuel net de 60 000 CHF et un patrimoine de 5 000 CHF.

Graphique INFRAS. Source : calculs INFRAS.

A6. Glossaire

Accueil familial de jour	Prise en charge des enfants extrafamiliale et parascolaire assurée par des personnes chargées de l'encadrement au sein d'une famille dite « de jour ». Les accueillants en milieu familial (familles de jour) sont généralement employés par une association ou un réseau (accueil institutionnel). Si ces personnes sont indépendantes, l'accueil est considéré comme non institutionnel.
Accueil institutionnel des enfants	On entend par là les offres privées (d'organismes à but lucratif ou non lucratif) ou publiques d'accueil extrafamilial des enfants. Il peut s'agir de structures destinées aux enfants en âge préscolaire (structures d'accueil préscolaire) ou de structures prenant en charge les enfants en âge scolaire, c'est-à-dire à partir de l'école infantine (accueil parascolaire, écoles à horaire continu). L'accueil familial de jour est également considéré comme une forme d'accueil institutionnelle s'il est organisé par une association ou par un réseau ; ce type de prise en charge est ouvert à des enfants de tout âge.
Congé parental	Congé payé accordé immédiatement ou peu de temps après la naissance de leur enfant aux parents qui exercent une activité lucrative. Dans certains pays, le terme désigne un congé supplémentaire pris à la suite du congé de maternité ou de paternité. Cependant, il est de plus en plus utilisé comme terme générique englobant à la fois le congé de maternité et celui de paternité, ou remplaçant ces deux notions pour ne conserver que celle de congé parental.
Coûts totaux (taux de coûts totaux)	Charges totales effectives par jour d'une structure d'accueil préscolaire ou parascolaire, en tenant compte du nombre de jours d'accueil de chaque enfant. Les coûts totaux comprennent les dépenses liées au personnel, à l'exploitation, aux locaux et à l'administration. Les coûts totaux par jour et par enfant dépendent fortement du taux d'occupation de la structure : plus celui-ci est bas, plus les coûts sont élevés.
Coûts normatifs (taux de coûts normatifs)	Coûts standards fixés par les autorités compétentes pour les structures d'accueil, généralement par jour et par enfant. Ils correspondent à la somme totale dont le prestataire dispose pour chaque place occupée. Dans le canton de Berne, par exemple, les coûts normatifs s'élèvent à

111,15 CHF par jour et par place occupée pour les structures d'accueil préscolaire, et à 9,49 CHF par heure facturée pour les familles de jour. Les coûts normatifs doivent correspondre aux dépenses effectives du prestataire par place (coûts complets) afin que ce dernier n'enregistre pas de pertes.	
Ils dépendent du <u>taux d'occupation de la structure</u> , de la <u>taille du groupe</u> , du <u>taux d'encadrement</u> , des <u>coûts en personnel</u> (qualification du personnel, temps de préparation et de suivi pour les prestations indirectes, nombre de places d'apprentissage, âge du personnel d'accueil, niveau des salaires [commune urbaine ou rurale]) ainsi que des <u>frais liés aux locaux et à leur utilisation, à l'administration et au financement</u> .	
En tant qu'organe de subvention, les pouvoirs publics fixent souvent les tarifs parentaux en fonction des revenus sur la base de ces coûts normatifs.	

Droit légal à une place d'accueil	Droit des parents (autrement dit de leurs enfants), inscrit dans la loi, à la prise en charge et à l'éducation dans une structure d'accueil extrafamilial (structure d'accueil préscolaire ou parascolaire, accueil familial de jour).
-----------------------------------	--

Écoles à horaire continu	Dans le présent rapport, elles sont incluses dans la catégorie des structures d'accueil parascolaire. Ces modèles scolaires avec une offre d'accueil tout au long de la journée plusieurs jours par semaine prévoient la fréquentation de l'accueil de midi pour les enfants. Actuellement, les écoles publiques à horaire continu, où l'enseignement et la prise en charge font partie d'un concept éducatif global, n'existent que dans quelques rares communes. Il s'agit majoritairement d'écoles nécessitant une inscription spécifique et dans lesquelles les parents participent financièrement aux frais de repas et d'accueil. Dans le cadre du projet pilote de la ville de Zurich, les parents doivent désinscrire leur enfant du repas de midi s'ils ne veulent pas qu'il en bénéficie. Toutes les écoles de la ville devraient adopter ce modèle d'ici à 2024 (une votation à ce sujet est prévue en 2022).
--------------------------	--

Effet de seuil	On parle d'effet de seuil lorsqu'une augmentation du salaire engendre une réduction du revenu disponible. Les effets de seuil peuvent dissuader d'exercer une activité lucrative et doivent donc être évités, par exemple au moyen d'un système tarifaire linéaire.
----------------	---

Financement	<p>Terme général désignant soit la participation des pouvoirs publics aux frais d'accueil des enfants ou au subventionnement des contributions parentales, soit la répartition de ces frais entre différents acteurs (pouvoirs publics et tiers éventuels, toujours en complément de la participation financière des parents).</p>
Financement de l'objet	<p>Les structures d'accueil sont directement soutenues par les pouvoirs publics, par exemple au moyen de contributions financières, d'exonérations de loyer ou de garanties de déficit. Le financement de l'objet peut être défini en fonction de la prestation fournie (p. ex. par heure ou par enfant pris en charge) ou indépendamment de celle-ci (p. ex. forfait unique ou annuel).</p> <p>Voir le mémento de kibesuisse (2018) sur le financement de l'objet et du sujet.</p>
Financement du sujet	<p>Direct ou indirect : les parents reçoivent une contribution des pouvoirs publics aux frais d'accueil. Les subventions sont affectées à ce but précis et sont uniquement versées pour les prestations effectivement facturées. On distingue deux types de financement du sujet :</p> <p>Financement direct du sujet : l'État verse directement les subventions aux parents, pour autant qu'ils y aient droit en fonction du revenu déterminant. Ceux-ci s'acquittent ensuite des frais d'accueil à l'aide de ces subventions. Les établissements peuvent fixer librement leurs tarifs.</p> <p>Financement indirect du sujet : la contribution financière visant à réduire les coûts pour les parents qui y ont droit est versée directement aux prestataires par l'organe de subvention. Les parents paient ensuite les frais restants (tarif parental réduit).</p> <p>Voir le mémento de kibesuisse (2018) sur le financement de l'objet et du sujet.</p>
Financement public	(Co-)financement des frais d'accueil par une ou plusieurs instances étatiques (Confédération, canton, commune).
Garantie de déficit	Prise en charge du déficit du prestataire par les pouvoirs publics lorsque les contributions parentales ne suffisent pas à couvrir les frais.
Lacune de prise en charge	<p>Terme international : « child care gap »</p> <p>L'expression désigne l'intervalle entre la fin du congé de maternité ou parental payé et le moment à partir duquel l'enfant a la garantie d'ob-</p>

	<p>tenir une place dans une structure d'accueil et d'éducation pour enfants (en bas âge). En raison de la courte durée des congés liés à la naissance en Suisse (14 semaines pour les mères, 2 semaines pour les pères) et de l'absence d'un congé parental, cette lacune y est d'environ 3,5 ans jusqu'à l'entrée à l'école enfantine, un intervalle moyennement long en comparaison d'autres pays d'Europe occidentale.</p>
Modèle de financement	<p>Les modèles de financement déterminent deux aspects :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Quels acteurs contribuent au financement des prestations d'accueil, et pour quelle part ? Il peut s'agir des parents, des pouvoirs publics (Confédération, canton, commune), des employeurs, d'un fonds, d'églises, de fondations, d'associations, etc. 2. Quels sont les mécanismes d'obtention et de remboursement des fonds ? Autrement dit, quelles sont les relations de paiement, d'information, de contrôle et de garantie entre les prestataires et les acteurs du financement ? Ou, plus simplement : comment et par l'intermédiaire de quels acteurs les structures d'accueil sont-elles rémunérées pour leurs prestations ? <p>Un modèle de financement définit donc les bases tarifaires (tarif fondé sur le revenu déterminant, tarif uniforme, règles fixées par les principaux acteurs du financement) et les flux financiers (financement direct et indirect du sujet ou de l'objet, formes mixtes, garantie de déficit, modèles de coûts normatifs, etc.).</p>
Modèle de tarification	<p>Aussi appelé « modèle tarifaire », il définit les critères de fixation des tarifs d'accueil (tarif en fonction des revenus, tarif uniforme, tarif maximal et minimal, tarif échelonné, etc.).</p>
Organisme	<p>Prestataire de droit public ou privé proposant une ou plusieurs offres d'accueil institutionnel. Le terme est notamment utilisé en lien avec la forme juridique (association, fondation, Sàrl, SA, entreprise individuelle, groupement intercommunal, commune, cercle scolaire, etc.).</p>
Rabais pour familles	<p>Rabais sur les prestations d'accueil octroyé en fonction de la taille de la famille, quel que soit le nombre d'enfants qui bénéficient effectivement de telles prestations (voir aussi « Rabais pour fratries »). Le rabais pour familles est souvent pris en compte dans le calcul du revenu déterminant.</p>

Rabais pour fratries	Rabais accordé aux familles dont plusieurs enfants sont pris en charge par le même établissement ou organisme ou bénéficient de subventions octroyées par la même entité (réseau, canton, commune), par opposition au rabais pour familles.
Rabais sur quantité	Rabais octroyé en cas de recours fréquent aux prestations. Par exemple, si un enfant bénéficie d'une prestation d'accueil quatre jours par semaine, il aura droit à un tarif plus bas que s'il n'en bénéficiait que deux jours par semaine. Certains prestataires appliquent un tarif journalier plus élevé lorsque la durée d'accueil hebdomadaire est inférieure à un seuil défini.
Revenu déterminant	<p>Montant servant de base au calcul des tarifs parentaux en fonction des revenus. Sa définition est très variable ; elle comprend en règle générale le revenu brut, net, net après déductions complémentaires ou imposable des parents et, dans de nombreux cas, une partie de la fortune ainsi que d'autres éléments.</p> <p><u>Exemple de la ville de St-Gall¹²⁷ :</u></p> <p>Revenu net selon la déclaration d'impôt + 20 % de la fortune imposable* + cotisations au pilier 3a + rachats du 2^e pilier + frais effectifs d'entretien d'un immeuble, après déduction des frais forfaitaires + éventuelles pertes accusées l'année précédente en cas d'activité indépendante + 75 % du revenu calculé selon la procédure de décompte simplifiée prévue à l'art. 3 de la loi fédérale sur le travail au noir + dons à des partis politiques + autres dons volontaires + part de 30 % sur la valeur locative</p> <p>Moins les déductions pour enfants qui s'élèvent actuellement à 4 000 CHF par enfant (depuis 2018) et sont fixées dans l'art. 14 de l'ordonnance cantonale sur la loi d'application de la législation fédérale sur l'assurance-maladie (« Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung »)</p>

¹²⁷ Revenus et fortune déterminants dans la ville de St-Gall : <https://www.stadt.sg.ch/home/schule-bildung/betreuung/massgebendes-einkommen-berechnung.html>, consulté le 09.04.2021

	<p>* Fortune après déduction d'une franchise de 75 000 CHF pour les personnes seules, 150 000 CHF pour les couples mariés et 20 000 CHF par enfant. Si la fortune imposable dépasse 100 000 CHF (personnes seules) ou 150 000 CHF (couples mariés), le tarif maximal s'applique indépendamment du revenu.</p> <p><u>Exemple de la ville de Morges¹²⁸</u> : Le revenu déterminant repose sur le revenu imposable selon le chiffre 800 de la déclaration fiscale cantonale, moins le rabais sur le nombre d'enfants accueillis dans une structure du réseau ou d'un réseau partenaire. Sur cette base sont fixés les tarifs par module d'accueil, auxquels s'ajoutent les frais de repas (selon des tarifs uniformes qui tiennent toutefois compte du nombre d'enfants accueillis par famille).</p>
Structures d'accueil parascolaire	Offres d'accueil en dehors des heures d'école. Dans cette étude, les écoles à horaire continu sont également incluses sous ce terme.
Structures d'accueil préscolaire	Établissement privé ou public d'accueil des enfants, généralement d'âge préscolaire*, qui dispose d'une autorisation de l'autorité cantonale ou communale compétente.
	* avant l'école infantine ou parallèlement à celle-ci ; quelques rares structures accueillent aussi des enfants plus grands.
Tarif maximal	Dans les modèles de tarification en fonction des revenus, prix le plus élevé demandé pour un bloc horaire par le prestataire ou l'organe de subvention (voir aussi « Tarif minimal »). Le tarif maximal peut être fixé selon différents critères : décision politique, charges d'exploitation par place occupée ou par jour, bénéfices qu'un prestataire privé souhaite réaliser, concurrence, etc.
Tarif minimal	Dans les modèles de tarification en fonction des revenus, prix le plus bas demandé pour un bloc horaire par le prestataire ou l'organe de subvention (voir aussi « Tarif maximal »).
Tarif uniforme	Aussi appelé « contribution forfaitaire », ou <i>flat rate</i> en anglais, il désigne un prix identique pour tous pour une même prestation d'accueil (contrairement aux tarifs en fonction des revenus).

¹²⁸ Règlement et conditions d'admission du réseau AJET pour les crèches du 22.11.2019 (<https://ajet.ch/wp-content/uploads/2021/02/reglementCRECHE.pdf>) et calculateur des tarifs parentaux du réseau AJET (<https://ajet.ch/calculateur-prescolaire/>), consultés le 09.04.2021

Taux d'encadrement	Taux qui exprime le rapport entre le nombre de personnes directement et simultanément impliquées dans l'encadrement d'un groupe et le nombre d'enfants qu'elles prennent en charge. Les prescriptions concernant le taux d'encadrement tiennent compte de l'âge des enfants et de la qualification du personnel d'encadrement. Ce taux constitue la référence principale permettant de mesurer les différences en matière de qualité de l'encadrement. Il définit essentiellement le temps qu'un collaborateur peut consacrer à chaque enfant. En Allemagne, on utilise également l'expression « Fachkraft-Kind-Relation » (rapport professionnel-enfant), ce qui implique que seuls les professionnels formés sur le plan pédagogique sont pris en compte dans le calcul du taux. Nous n'en sommes pas encore là en Suisse. Ici, on évoque tout au plus quel doit être le rapport entre le personnel qualifié et le personnel d'encadrement sans formation spécifique.
Travail pédagogique indirect	Contrairement à l'encadrement direct, qui désigne le travail pédagogique direct avec l'enfant, l'encadrement indirect désigne la préparation et le suivi du travail pédagogique direct avec les enfants.

Bibliographie

- Avenir Suisse 2020** : Les impôts et le genre. Quel modèle fiscal pour renforcer l'emploi féminin ? Auteurs : Müller, V., Salvi, M., Zurich
- Averdijk, M., Ribeaud, D., Eisner, M. 2019** : Externe Kinderbetreuung und Entwicklung bis ins Erwachsenenalter in der Schweiz. Langfristige Zusammenhänge mit Sozialverhalten und Bildung bis zum 20. Lebensjahr, Zurich
- Bensel, J., Haug-Schnabel, G. 2013** : Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit (NUBBEK). Betrifft Kinder 10, pp. 6-15.
- Bertelsmann-Stiftung (Ed.) 2020**: Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2019. Auteurs : Bock-Famulla, K., Münchow, A., Frings, J., Kempt, F., Schütz, J., Gütersloh
- Blöchliger, O., Bauer, G. F. 2014** : Arbeitsbedingungen und Gesundheit des Kindertagesstätten-Personals in der Stadt Zürich. Zusammenfassung des Sozialdepartements, Zurich
- Blöchliger, O., Nussbaum, P., Ziegler, M., Bayard, S. 2020** : Situation der familien- und unterrichtergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Zürich. Bildungsdirektion, Bildungsplanung, Zurich
- Bonoli, G., Vuille, S. 2013** : L'accueil de jour des enfants dans le Canton de Vaud. Idheap, Lausanne
- Commission suisse pour l'UNESCO (Ed.) 2019** : Instaurer une politique de la petite enfance. Un investissement pour l'avenir. Éducation et accueil des jeunes enfants / Encouragement précoce en Suisse. Auteurs : Stern, S., Schwab Cammarano, S., Gschwend, E., Sigrist, D., Berne
- Office fédéral de la statistique OFS 2020** : Accueil extrafamilial et parascolaire des enfants en 2018, Neuchâtel
- Office fédéral des assurances sociales OFAS (Ed.) 2015** : Analyse des coûts complets et du financement des places de crèche en Allemagne, en France et en Autriche, en comparaison avec la Suisse. Rapport de recherche 3/15. Auteurs : Stern, S., Schultheiss von Dach, A., Fliedner, J., Iten, R. (INFRAS), Felfe, C. (SEW), Zurich et Saint-Gall
- Office fédéral des assurances sociales OFAS (Ed.) 2016** : Literaturstudie und Good-Practice-Kriterien zur Ausgestaltung von Angeboten der frühen Förderung für Kinder aus sozial benachteiligten Familien. Publication dans le cadre du Programme national contre la pauvreté. Rapport de recherche 6/16. Auteurs : Walter-Laager, C., Meier Magistretti, C., Berne
- Office fédéral des assurances sociales OFAS (Ed.) 2019** : Préparation d'une base de données sur la situation économique des personnes en âge d'activité et à l'âge de la retraite

(WiSiER). Série « Aspects de la sécurité sociale ». Rapport de recherche 4/19. Auteur : Wanner, P., Berne

Chiapparini, E., Schuler-Braunschweig, P., Mathis, S., Kappler, C. 2018 : Kindeswohl und Kinderwille. vpo/bildungspolitik 206, pp. 23-24.

Ecoplan 2019 : Auswirkungen einer Individualbesteuerung. Vergleich verschiedener Steuersysteme in der Schweiz. Sur mandat de Müller-Möhl Foundation. Auteurs : Walker, Ph., Mattmann, M., Vionnet, G., Walter, F., Berne

Ecoplan 2020 : Offres d'accueil extrafamilial : vue d'ensemble de la situation dans les cantons Normes de qualité, systèmes de financement et vue d'ensemble de l'offre. Sur mandat de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Auteurs : Walker, Ph., Steinmann, S., Adrian, N., Berne

EPSU (pas d'indication d'année) : Quality of employment and quality public services. Quality of employment. Country report Italy. Auteur : Bulgarelli, D., Université KU Leuven

EPSU 2018: Quality of employment and quality public services. Quality of employment. Country report Sweden. Auteur : Garvis, S., Université KU Leuven

European Commission/EACEA/Eurydice 2019 : Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe - 2019 Edition. Eurydice Report, Luxembourg

Fattore, T., Mason, J., Watson, E. 2012 : Locating the Child Centrally as Subject in Research: Towards a Child Interpretation of Well-Being. Child indicators research, pp. 423-435.

Gemperle, M. 2018 : Analyse der Deutschkenntnisse von Zürcher Vorschulkindern 2018. Auswertung der Sprachstandserhebung 2018 der Stadt Zürich in den Schulkreisen Schwamendingen, Letzi, Uto, Limmattal und Glattal, Université de Saint-Gall

Grob, A., Keller, K., Trösch, L. 2014 : Zweitsprache. Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergärten. Wissenschaftlicher Abschlussbericht, Université de Bâle

Hellmann, J. 2015 : Kitaqualität als komplexes Zusammenwirken vieler Aspekte auf unterschiedlichen Dimensionen. undKinder no 95, pp. 5-17.

IMDi, The Norwegian Directorate of Integration and Diversity 2020 : Before and after school programmes (SFO), URL: <http://www.nyinorge.no/en/Ny-i-Norge-velg-sprak/New-in-Norway/Children--Schools/The-school-system/Before-and-after-school-programme-SFO/> (consulté le 30.05.2020)

INFRAS 2012 : Familienfreundliche Steuer- und Tarifsysteme – Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich. Im Auftrag der Abteilungen für die Gleichstellung von Frauen und Männern der Kantone Zürich und Basel-Stadt. Auteurs : Stern, S., Schwegler, R., Zurich

INFRAS 2017 : Monitoringbericht familien- und schulergänzende Betreuung im Kanton Zug. Auteurs : Stern, S., Gschwend, E., von Dach, A.

- Jacobs Foudation (Ed.) 2016** : Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit. Auteurs : Stern, S., Gschwend, E., Iten, R. (INFRAS), Bütler, M., Ramsden, A. (SEW), Zurich
- Jacobs Foundation (Ed.) 2018** : Garde des enfants et activité professionnelle: ce que les parents souhaitent. Auteurs : Stern, S., Gschwend, E., Iten, R., Schwab Cammarano, S. (INFRAS), Zurich
- Jacobs Foundation (Ed.) 2020** : Whitepaper sur les investissements en faveur de la petite enfance : Éclairage sur leur utilité pour l'économie nationale. Auteurs : Balthasar, A., Ritz, M. (Interface Politikstudien Forschung Beratung), Zurich
- Kanton Thurgau, Departement für Erziehung und Kultur (Ed.) 2020** : Bericht familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton Thurgau. Auteurs : Stern, S., von Dach, A. (INFRAS), Frauenfeld
- Kibesuisse 2018** : Mémento: Financement de l'objet et du sujet, URL : https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Dokumente/Stellungnahmen/2018_kibesuisse_Merkblatt_Objekt_Subjekt.pdf (consulté le 28.07.2020)
- Kibesuisse 2019** : Lignes directrices pour les structures d'accueil de jour d'enfants en âge de scolarité enfantine et primaire, URL : www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Publikationen_Franz/170426_Richtlinien-Tagesstrukturen-FR.pdf (consulté le 18.05.2021)
- Kibesuisse 2020a** : Positionspapier zur pädagogischen Qualität in Kindertagesstätten.
- Kibesuisse 2020b** : Positionspapier zur Finanzierung und Qualität von Kindertagesstätten.
- Melhuish, E., Ereky-Stevens, K., Petrogiannis, K. et al. 2015** : CARE: A review of research on the effects of Early Childhood Education and Care (ECEC) upon child development. Brussels: European Commission.
- Mühleib, M., Nachtsheim, K., Schütte, A., Stöcker, L., Wende, M. 2021** : Studie zur Ausgestaltung der Elternbeiträge in Deutschland. Sur mandat du Bundesministerium für Familie, Frauen und Jugend.
- Müller, F., Ramsden, A. 2017** : Connaissances scientifiquement fondées sur les effets du congé parental, du congé maternité et du congé paternité - Revue de la littérature à l'intention de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne
- Naumann, I. 2013** : Early childhood education and care provision: international review of policy, delivery and funding. Final report, Université d'Edinburgh
- Oberhuemer, P., Schreyer, I. 2010** : Kindertagesstätte-Fachpersonal in Europa: Ausbildungen und Professionsprofile, Editions Barbara Budrich

- OCDE (Ed.) 2015** : Early childhood education and care policy review. Norway. Auteurs : Engel, A. Barnett, W. St., Anders, Y., Taguma, M., Paris
- OCDE 2016** : Education at a Glance 2016: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris
- OCDE 2017** : Starting Strong 2017: Key OECD indicators on early childhood education and care, OECD Publishing, Paris
- OCDE 2018** : Engaging Young Children: Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care, Starting Strong, OECD Publishing, Paris
- OCDE 2019a** : Providing Quality Early Childhood Education and Care: Results from the Starting Strong Survey 2018, TALIS, OECD Publishing, Paris
- OCDE 2019b** : Education at a Glance 2019: OECD Indicators. OECD Publishing, Paris
- Österreichisches Institut für Familienforschung ÖIF (Ed.) 2018** : Kosten-Nutzen-Analyse der Elementarbildungsausgaben in Österreich. Auteurs : Neuwirth, N., Kaindl, M., Vienne
- Pro Familia 2020** : Etude sur le degré de satisfaction des femmes au travail et les incitations qui les pousseraient à augmenter leur taux d'activité. Enquête menée en collaboration avec Empiricon SA
- QualiKita 2020** : Vision partagée de la qualité, URL : <https://www.quali-ipe.ch/qualite#Vision-partageedelaqualite> (consulté le 30.11.2020)
- Regierungsrat St. Gallen 2018** : Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton St. Gallen. Auteurs : Stern, S., Schwab Cammarano, S. (INFRAS), St-Gall
- Schlanser, R. 2011** : Qui utilise les crèches en Suisse ? Sécurité sociale CHSS N° 3, pp. 139-143.
- Schmid, T, Kriesi, I, Buchmann, M. 2011** : Wer nutzt familienergänzende Kinderbetreuung? Die Betreuungssituation 6-jähriger Kinder in der Schweiz. Revue Suisse de Sociologie 37(1), pp. 9-32.
- Scholian, A., Chiapparini, E., Schuler, P., Kappler, C. 2019** : Lebensqualität in Tagesschulen. Zum Wohlbefinden von Schulkindern in der Stadt Zürich. SozialAktuell no 5 2019, pp. 27-29.
- Schreyer, I., Oberhuemer, P. (Ed.) 2017** : Personalprofile in Systemen der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung in Europa. URL : <http://www.seeepro.eu/> (consulté le 28.05.2020)
- Schwab Cammarano, S., Stern, S. 2020** : Kindertagesstätten als ein Schlüsselfaktor für die Gleichstellung: Literaturreview zu den Wirkungen von Kitabetreuung auf die Entwicklung und das Wohlbefinden von Kindern. Sur mandat de Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich, des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, der Fachstellen und Abteilungen Gleichstellung der Kantone AR, BL, BS, GR und ZH, Zurich
- Sicherheitsdirektion Basel-Landschaft (Ed.) 2020** : Familienbericht Basel-Landschaft 2020. Auteurs : Bartels, K., Nigl, T., Liestal

Simoni, H., Wurstmann-Seiler, C. 2011 : Professionalisierungsprozesse und Qualitätsentwicklung zur frühen Bildung: Ergebnisse aus einem aktuellen Forschungsprojekt in der Schweiz. Projekt «Bildungs- und Resilienzförderung im Frühbereich». Präsentation du 26.11.2011, Zurich

Stadt Zürich 2019 : Report Kinderbetreuung 2019. Sozialdepartement (Ed.), Zurich

UNICEF 2019: Are the world's richest countries family friendly? Policy in the OECD and EU.

Auteurs : Chzhen, Y., Gromada, A., Rees, G., UNICEF Office of Research, Florence

Ville de Genève 2019 : Brochure de tarification des crèches (août 2019), Service de la petite enfance, Département de la cohésion sociale et de la solidarité de la Ville de Genève, Genève

Zollinger, C., Widmer, T. 2014 : Concilier vie privée et vie professionnelle : une menace pour l'égalité et la cohésion sociale ? Sécurité sociale CHSS N° 4, pp. 219-223.