

Date de dépôt : 26 mars 2013

Rapport

de la Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Charles Selleger, Patricia Läser, Nathalie Schneuwly, Jean-François Girardet, Philippe Schaller, Mathilde Captyn, Pierre Losio, Antoine Barde, Renaud Gautier et Sylvia Nissim pour une véritable politique familiale de la petite enfance (allocation parentale)

Rapport de majorité de M^{me} Marie Salima Moyard (page 1)

Rapport de minorité de M. Charles Selleger (page 32)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Marie Salima Moyard

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport a examiné la motion 1993 au cours de quatre séances – celles des 5, 12 et 19 décembre 2012 ainsi que celle du 6 février 2013 – sous la présidence de M^{me} Sylvia Nissim. Elle a pu bénéficier de la présence de M^{me} Christina Kitsos, secrétaire adjointe au DIP, et de celle de M. Stéphane Montfort, directeur adjoint à l'Office de la jeunesse (OJ) du DIP. La rapporteuse tient par ailleurs à remercier M. Hubert Demain pour la qualité de sa retranscription des débats.

Outre la présentation par le premier motionnaire, les auditions suivantes ont été effectuées dans le cadre de l'étude de cette motion :

– M. Charles Beer, conseiller d'Etat chargé du DIP ;

- M^{me} Isabel Rochat, conseillère d'Etat chargée du DSE ;
- M^{me} Sylvie Reverdin-Raffestin, présidente, et M^{me} Marie-Françoise de Tassigny, ancienne présidente pendant 10 ans de la Commission cantonale de la famille ;
- M^{me} Thérèse Meyer-Kaelin, présidente de la Commission fédérale de coordination des questions familiales (COFF).

1. Présentation de la motion par le premier motionnaire

Présentation de la motion

Plusieurs faits sont à l'origine du dépôt de cette motion, dont **le coût très élevé d'une place en crèche** (entre 28 000 F et 40 000 F par an). Or, l'alternative consistant dans l'accueil familial de jour n'est pas subventionnée hors d'une structure de coordination alors qu'elle génère pourtant un coût non négligeable. Le financement, désormais partagé en trois tiers, laisse, après l'intervention du fonds intercommunal, 2/3 de la charge financière aux collectivités et aux parents en fonction de leur revenu (entre 0 F et 12 000 F par an, pour les revenus les plus élevés qui généralement adoptent d'autres modes de garde à domicile).

D'autre part, **l'évolution sociétale de ces dernières décennies** implique de plus en plus souvent le travail des deux parents et une prise en charge des enfants par des structures extrafamiliales. Il n'est pas question ici de critiquer cette évolution ni d'ailleurs l'émancipation professionnelle des femmes. Cependant, on peut admettre qu'il s'agit plus souvent d'une nécessité économique que d'une volonté d'émancipation par le travail ; le choix entre la poursuite d'une activité professionnelle et la prise en charge des enfants étant évidemment plus restreint pour les familles aux revenus les plus modestes.

Par conséquent, la présente motion entend **offrir une alternative économiquement supportable** aux parents qui souhaiteraient garder leurs enfants. L'aide consentie serait de l'ordre de **50 % de la charge dévolue à la collectivité, soit un maximum de 14 000 F par an, c'est-à-dire environ 1 150 F par mois** ; cette allocation devant permettre aux parents qui le souhaitent de compenser en partie la réduction complète ou partielle du temps de travail à laquelle ils auront consenti afin d'assurer la garde de leurs enfants.

Toutefois, cette allocation serait assortie d'un **certain nombre de cautions** afin de ne pas devenir une allocation généralisée, distribuée à tous. Tout d'abord, elle tiendra compte de la capacité contributive des parents (via la prise en compte du revenu de l'ensemble de la famille) ; ensuite cette

allocation ne s'adressera pas aux familles dont un des deux parents ne travaillait pas au moment de la naissance de l'enfant dans la mesure où leur situation financière ne subit pas de modification et, enfin, elle s'inscrit dans une certaine souplesse, celui du choix parental d'arrêter ou de seulement réduire son temps de travail durant les premières années de l'enfant (jusqu'à quatre ans).

L'allocation serait donc **accordée en proportion de la diminution réelle du temps de travail**, à l'homme comme à la femme et même aux deux si les deux conjoints faisaient le choix de diminuer conjointement leurs temps de travail ; le principe étant celui d'une certaine compensation liée à la décision volontaire de renoncer ou de réduire son activité professionnelle.

Plus les salaires sont bas, plus l'allocation serait élevée puisqu'il s'agit d'un principe inversement proportionnel à la capacité contributive, mais ne constituerait pas une solution praticable pour les salaires les plus bas, car la compensation ne pourra pas contrebalancer la perte globale ou partielle de ce salaire.

L'allocation serait fiscalisée mais cette fiscalisation serait largement compensée par la baisse d'impôt liée à la baisse du revenu consécutif à la diminution du temps de travail. Par ailleurs, lorsque les revenus sont bas, la proportion d'augmentation fiscale est moins élevée que les allocations reçues car aucune tranche d'imposition ne prévoit une absorption complète du revenu perçu.

Le **financement** de cette allocation proviendrait des mêmes sources que celles utilisées pour financer la petite enfance. Ce ne serait toutefois pas une charge supplémentaire car les sommes consacrées à l'allocation seraient autant de sommes économisées par les collectivités. Cette mesure pourrait même permettre de réduire la facture publique.

Enfin, la problématique du **retour à l'emploi** doit être intégrée dans un dispositif permettant de soutenir la reprise ultérieure de l'activité professionnelle.

Réponse des motionnaires à certaines critiques en amont de la discussion en commission

Certains députés ayant fait connaître des **critiques** peu après le dépôt de la motion par écrit (voir annexe 2) ou par oral, le premier motionnaire y a répondu en Commission et via un document complémentaire à l'exposé des motifs (voir annexe 1).

Sur le fait que cette motion favoriserait le **retour des femmes actives « à la maison »**, une telle intention est démentie. Cette allocation parentale peut

être servie tant à des femmes qu'à des hommes suivant la personne qui déciderait de réduire ou d'arrêter de travailler.

Sur le soupçon de **créer une quelconque obligation d'avoir recours à cette allocation**, les motionnaires s'en défendent d'autant que le mécanisme repose sur un choix nullement imposé.

Sur les **barèmes des prix de pension**, il est rappelé que dans les structures d'accueil collectives (crèches), ils sont établis selon la capacité contributive et la proportion de temps partiel, donc sur un principe équivalent à celui que retient la motion dans son calcul de l'allocation.

En **conclusion**, ce dispositif constitue un choix et non une obligation mais cette allocation ne saurait être considérée comme remplaçant un salaire. Par ailleurs, ce dispositif engendre une économie de moyens pour les collectivités publiques à chaque utilisation (et non une dépense supplémentaire). Enfin, ce dispositif pourrait permettre indirectement à un certain nombre d'enfants, et sans que cela soit l'objectif prioritaire, d'aller vers des places dans des crèches, par ce fait même libérées.

Dans l'hypothèse d'une acceptation de cette motion, ce dispositif devrait être intégré dans le **cadre plus général du contre-projet à l'initiative 143** accepté par le peuple le 17 juin 2012. L'Assemblée constituante s'est également inspirée d'un modèle identique.

Echanges avec les commissaires

A la question (UDC) du **sens précis de la 4^e invite** (« à restreindre l'octroi de l'allocation aux parents dont les deux membres avaient, jusqu'à la naissance de leur enfant, une activité professionnelle »), il est répondu que le dispositif est conditionné à une diminution objective d'une partie du temps de travail et donc d'une partie du revenu familial, ce qui exclut les familles dans lesquelles un seul conjoint aurait un travail rémunéré au moment de la naissance de l'enfant.

A la question (PDC) du **bénéfice pour le développement de l'enfant de sa prise en charge au sein de sa famille dans ses premières années**, il est répondu que le bénéfice pour l'enfant dans le cadre de la prise en charge familiale est réel. Le relatif « matraquage » des milieux de la petite enfance qui contribuent à faire accroire que la prise en charge externe est forcément préférable en termes de socialisation, de détection et de développement de l'enfant est regretté.

A la question (PLR) de la **possible conséquence**, par cette allocation, **d'encourager financièrement des personnes à rester à leur domicile, particulièrement les femmes**, dont les temps de travail et les rémunérations

sont malheureusement en général moins élevés que ceux des hommes, il est répondu que cette motion ne prétend nullement résoudre les inégalités salariales de notre société ni plus généralement la problématique du travail des femmes. Par ailleurs, les parents disposant de revenus confortables seront évidemment moins enclins à se conformer aux conditions d'octroi de cette allocation – dégressive en fonction des revenus. Cela étant, cette catégorie utilise généralement d'autres modes de garde. Par contre, les familles plus modestes devraient être intéressées. Le sacrifice d'un père qui choisirait de limiter son activité professionnelle, et pour autant que son salaire soit plus élevé que celui de sa femme, serait évidemment proportionnellement plus important.

A la question (PLR) de la **création d'une inégalité entre les familles pouvant se permettre d'adopter ce choix (celles aux revenus confortables) et celles qui faute de revenus suffisants ne pourront pas accéder à ce dispositif**, alors que ce sont elles qui éprouvent déjà souvent le plus de difficultés dans la prise en charge de leurs enfants, il est répondu que la motion n'a pas d'autres ambitions que de proposer une alternative supplémentaire sur la base d'un choix individuel sans avoir nullement la prétention de résoudre les inégalités existantes entre les familles au sein de la société.

A la question (PDC) de **l'application possible de l'allocation aux enfants suivants et non seulement au premier**, il est répondu que la motion n'a pas été pensée pour restreindre l'allocation au premier enfant uniquement. Si elle pouvait être comprise ainsi, il y aurait lieu de l'amender. A l'inverse, l'objectif n'est pas de cumuler les allocations grâce à 3 ou 4 naissances rapprochées.

A la question (PDC) de la **prise en considération des aides intrafamiliales (par exemple, grands-parents)**, il est répondu que chaque famille reste évidemment libre de s'organiser en son sein y compris avec l'aide des grands-parents ou des autres membres de la famille.

A la question (S) du **sort réservé aux familles monoparentales** (de plus en plus nombreuses du fait de l'évolution de la société), il est concédé que l'allocation ne sera, selon les principes qui la sous-tend, pas favorable aux familles monoparentales, d'autant que cette allocation n'a pas vocation à remplacer un salaire.

A la question (S) de **l'éventuelle restriction de cette allocation aux seuls pères**, il est répondu que cette proposition est évidemment utopique dans la plupart des cas, mais il s'agit d'un choix laissé aux parents. Par ailleurs, le salaire de l'homme n'est pas systématiquement le plus élevé. Il

existe des exemples contraires, lorsque l'homme exerce une activité à temps partiel ou privilégie une carrière artistique, par exemple.

A la question (MCG) du **versement de cette allocation pour chaque enfant né dans un certain intervalle** (une allocation qui se poursuit ou des allocations qui se cumulent), il est répondu que le mécanisme d'octroi de cette allocation qui repose principalement sur la relative compensation liée à la perte de salaire, et non au nombre d'enfants.

A la question (S) **des conséquences d'un tel choix sur la carrière professionnelle**, vu que les risques de chômage sont plus élevés pour les femmes que pour les hommes, pour les personnes moins qualifiées que plus qualifiées, et pour les demandeurs d'emploi à partir de 50 ans, et que, enfin, les personnes les plus susceptibles de cumuler ces difficultés sont justement les femmes qui auraient renoncé, même provisoirement, à leur activité professionnelle, il est répondu que la réinsertion professionnelle sera facilitée si la personne concernée a préféré par choix un temps partiel plutôt qu'un renoncement complet, et a fortiori sera plus facile que pour une personne au chômage.

A la question (UDC) du **coût global de ce dispositif**, il est répondu que cela dépendra du nombre de personnes qui choisiront cette solution, tout en rappelant que, à chaque sollicitation, les collectivités réaliseront une économie (car serait dévolus à l'allocation parentale un maximum de 50 % du coût du placement en crèche). Le financement existe donc déjà.

A la question (PLR et MCG) de la **différence de coût entre le placement au sein d'une famille d'accueil de jour et l'allocation parentale**, il est répondu que, par rapport au cadre du PL 10710 sur les structures d'accueil familial de jour (les « mamans de jour ») qui a permis d'offrir un soutien par les collectivités publiques (entre 17 000 F et 22 000 F par an) sous réserve de l'existence d'une structure de coordination, l'allocation parentale permet également un soutien par les collectivités publiques, mais de manière plus libérale.

A la question (S) du **montant insuffisant de l'allocation** (chiffre articulé de maximum 14 000 F par an, soit environ 1 150 F par mois) **pour contrebalancer les nécessités financières d'une famille** lorsqu'elle a besoin de deux salaires (généralement deux salaires moyens à bas), il est répondu que l'allocation doit être considérée comme une incitation, un encouragement à réaliser un choix volontaire sans aucunement prétendre à remplacer le salaire ou la part de salaire perdue. Toutes les situations ne seront pas prises en compte dans le cadre de cette mesure, qu'il s'agisse des familles très aisées ou à l'inverse des familles très modestes. Des différents contacts pris,

un besoin existe notamment dans la tranche de salaire de mères de famille situées entre 4 000 F et 5 000 F par mois. Il est également rappelé que le simple fait d'avoir des enfants constitue une forme de sacrifice financier durant une assez longue période allant de la petite enfance à l'âge adulte.

A la question (Ve) d'un **éventuel mécanisme de compensation permettant d'assurer les minima en termes d'assurances sociales (AVS, AI...)**, il est répondu que la motion n'a pas ce but. Les personnes qui décident de cesser toute activité professionnelle sont évidemment exposées à ce risque – la motion ne saurait faire cesser cette situation.

A la question (PDC) d'une **éventuelle augmentation de l'allocation à hauteur d'un salaire en limitant alors le cercle des bénéficiaires**, il est répondu que la motion n'a pas cette prétention, autrement plus ambitieuse.

A la question (UDC) du **véritable effet incitatif de cette mesure et de son éventuel remplacement par un mécanisme d'incitation fiscale permettant d'accentuer la déduction des frais de garde aujourd'hui limitée**, il est répondu que, l'intention est bien saisie, mais que les systèmes d'allégements fiscaux ne bénéficient toutefois qu'aux familles dont les revenus sont plutôt élevés, au contraire des familles les plus modestes.

A la question (S) d'un **éventuel congé parental (rémunéré), via une assurance sociale, sur le modèle scandinave**, il est répondu que cette motion n'a pas l'ambition de prétendre être la solution universelle non seulement en matière de petite enfance, mais également en matière de résolution des inégalités sociétales. La mesure proposée a été, dans le groupe même du premier motionnaire, parfois considérée comme trop sociale, alors que d'autres groupes la considèrent comme trop timorée. Le congé parental n'est pas l'objectif recherché par les motionnaires car il est trop cher (contrairement à la Scandinavie, les citoyens suisses ne sont probablement pas disposés et prêts à être imposés à 80 %).

A la question (PDC) de l'**éventuelle baisse de pression exercée sur les communes en matière de création de places de crèche, alors que l'objectif fondamental et indispensable reste la création à terme de nouvelles places de crèche**, il est répondu que la motion n'a pas pour objectif d'offrir une alternative moins coûteuse aux communes qui devront en tout état de cause s'atteler à la création de places de crèche afin de résoudre la pénurie existante.

A la question (S) de savoir **si ce dispositif sera véritablement neutre financièrement** car la diminution du temps de travail incluerait une **diminution proportionnelle de l'imposition et donc des recettes de l'Etat**, sans compter l'allocation qu'il faudra servir aux personnes intéressées, il est

répondu que l'allocation sera au maximum égale à 50 % du coût supporté par les collectivités locales pour une place de crèche. De plus, la place de travail libérée sera vraisemblablement comblée par un nouvel employé. Il s'agira peut-être d'un chômeur, ce qui pourrait constituer un double bénéfice pour la collectivité.

En fin d'audition, le département précise **quelques aspects techniques** à étudier dans le cadre de cette motion : ceux de la fiscalité et la fiscalisation de cette allocation, d'une adaptation aussi aux enfants adoptés, de la combinaison avec les allocations familiales, de la coordination avec l'assurance-maternité.

2. Auditions

2.1. Audition de Charles Beer, conseiller d'Etat chargé du DIP

Position du conseiller d'Etat

Dans un premier temps, il faut revenir sur un aspect essentiel de contexte général : **le financement d'un tel projet et le budget de l'Etat**. Le budget 2013 est en cours d'élaboration et suscite déjà quelques interrogations au sujet du plan financier quadriennal (PFQ). A cette situation délicate s'ajoute celle de la baisse attendue des recettes de la fiscalité des entreprises qui devrait faire suite aux changements en cours. Par conséquent, le Conseil d'Etat doit se montrer particulièrement prudent et est quelque peu réticent à l'idée d'engager de nouvelles dépenses.

Le **contre-projet** à l'initiative 143 sur la petite enfance, adopté le 17 juin 2012, a pour ambition de répondre à un besoin et non pas de constituer un droit. Quant au financement, il se veut partagé entre l'Etat et les communes. Toutefois, les dépenses supplémentaires liées aux nouvelles normes constitutionnelles seront dans un premier temps supportées par les communes.

Sur le fond, toutes les volontés ont toujours été tournées vers le souhait d'offrir une solution aux familles qui rencontrent des difficultés pour assurer la garde de leurs enfants, donc de couvrir un besoin. Or, la motion résonne comme une **généralisation offerte à l'ensemble des enfants** de moins de quatre ans. Connaissant la réalité de ce type d'allocation, il est extrêmement probable qu'elle ne se limitera pas aux seuls parents qui renonceraient à une part de leur temps de travail et à une autre solution de garde. Au final, l'application de cette motion va en réalité coïncider avec l'instauration d'un droit individuel que chaque parent sera tenté de faire valoir, ce d'autant qu'il sera à peu près impossible de procéder à une quelconque vérification de leur intention de placement et de la réalité de leur situation. Tout cela va se

traduire par la création d'une nouvelle allocation sociale individuelle inexistante ailleurs.

Dans l'hypothèse du soulagement de l'offre collective, **les communes seraient alors soulagées de cette charge, qui serait en réalité transférée au canton** en pleine crise financière et alors que les perspectives ne sont pas des plus réjouissantes. Ce projet ne s'inscrit pas dans la réalité des intentions manifestées par les différents groupes politiques, ni dans celles du Conseil d'Etat.

Toute étude sérieuse de la mise en œuvre d'une telle mesure implique bien évidemment un **chiffrage**, dont on connaît pratiquement les résultats avec des besoins actuels qui sont couverts au mieux à 50 %, au pire à 30 % ou 40 %.

Les intentions louables des motionnaires sont bien comprises, voire partagées, mais **plusieurs éléments rendent la motion inadéquate** :

- le danger manifeste d'un effet pervers au moment de l'application ;
- l'importance du coût de financement d'une telle mesure ;
- la pression qu'un tel dispositif exerce sur le travail des femmes qui seraient incitées à rester à leur domicile, alors que le taux le plus important d'universitaires et les plus hautes certifications se situent chez les femmes et qu'on se priverait indirectement de telles compétences ;
- l'articulation avec le dispositif d'accueil continu à la journée, imaginé à l'origine pour offrir aux hommes et aux femmes les aménagements nécessaires au bon déroulement de leur vie familiale et professionnelle.

En un mot, le repli vers la solution familiale ne paraît pas être conforme aux souhaits de développement des solutions utiles à tous.

Echanges avec le premier motionnaire

Vu l'ampleur des échanges entre le conseiller d'Etat et le premier motionnaire, ils sont réunis, et regroupés par thématique, présentés en premier. Suivent les questions des autres commissaires.

A la critique par le conseiller d'Etat de la **généralisation à outrance de l'allocation**, le premier motionnaire répond que des restrictions à l'obtention éventuelle de cette allocation existent – à la différence de l'obtention d'une place de crèche qui n'est conditionnée par aucune limite : la restriction principale consiste dans le fait que les deux parents travaillent et acceptent de limiter ou de supprimer leur temps de travail.

A la critique par le conseiller d'Etat **du coût excessif du dispositif**, le premier motionnaire estime que l'allocation présente l'avantage de réduire

les coûts du financement public (à hauteur d'environ 50 %). Les familles disposeront d'un choix, celui d'un placement en crèche ou de l'obtention d'une allocation.

A la critique par le conseiller d'Etat **de ne pas favoriser le travail des femmes**, le premier motionnaire estime que la motion n'a pas pour intention de renvoyer les femmes à leur foyer mais seulement de les y maintenir si tel est leur choix.

A la question par le conseiller d'Etat de **l'articulation et de la comparaison avec l'accueil continu**, le premier motionnaire estime qu'elle ne semble pas pertinente dès lors que ce dispositif entend prendre en charge une autre catégorie d'âge, celle après 4 ans. De plus, l'accueil continu s'échelonne sur de bien plus nombreuses années que les 4 années de versement de l'allocation. Par ailleurs, si le besoin de présence parentale est très intense dans la première période de la vie, il va en s'amenuisant au fur et à mesure que les enfants grandissent. Il ne s'agit pas non plus d'envisager un arrêt définitif de l'activité professionnelle de la femme, mais une diminution ou un arrêt temporaire qui suppose une reprise de l'activité après la période concernée. Enfin, cette mesure n'est nullement obligatoire et offre un choix, une alternative, une liberté entre plusieurs solutions parallèles – tout comme l'accueil continu n'est pas une obligation mais une possibilité offerte aux parents qui le désirent.

Sur les **chiffrages nécessaires des coûts engendrés mentionnés** par le conseiller d'Etat, le premier motionnaire constate que les initiatives ont été lancées par les milieux de gauche et n'ont pas donné lieu à de telles inquiétudes quant au financement par les pouvoirs publics. A noter que l'IN 145 sur les allocations familiales est d'ailleurs à l'entière charge du patronat.

Le conseiller d'Etat rappelle la **distinction fondamentale entre le droit** que réclamait l'initiative 143 et la **couverture du besoin** que propose le contre-projet. En effet, la couverture d'un besoin offre une marge de manœuvre et de régulation dans le temps ainsi qu'une adaptation progressive aux coûts. L'évaluation du besoin est grosso modo connue, si l'on part des 20 000 enfants situés dans la tranche d'âge de 0 à 4 ans, et que l'on considère que 10 000 d'entre eux ont déjà trouvé une solution, il s'agirait alors d'envisager la création de 10 000 places de crèche.

En outre, le conseiller d'Etat estime qu'il faut considérer la réalité actuelle qui entrevoit déjà un **tassement des recettes publiques** (taxe professionnelle pour les communes, abaissement de la taxation à 13 % des personnes morales en lien avec la suppression du statut des sociétés

multinationales) pour les prochaines années, ce qui évidemment contribue à reculer les délais de réalisation.

Enfin, le conseiller d'Etat est convaincu que l'application de la mesure prévue par la motion se traduira par la création d'un **droit individuel qui pourrait s'avérer particulièrement coûteux**, ce que démontre un simple calcul ($10\,000 \text{ enfants} \times 12\,000 \text{ F par an} = 120 \text{ millions de francs par an}$). Selon le premier motionnaire, cette **estimation** (120 millions de francs par an) est **trop élevée** du fait que de nombreuses familles n'auront pas accès à cette allocation dès lors qu'elles ne rempliront pas les conditions préalables ou ne feront pas le choix de cette solution. Au vu des précautions prévues, il n'y aura vraisemblablement pas plus de 2 000 à 3 000 demandes. Une évaluation plus soignée serait nécessaire, qui permettrait l'évaluation des coûts mais également des réductions de dépenses.

Le premier motionnaire estime que l'allocation parentale permet à des familles qui entendent utiliser un **autre mode de garde** de pouvoir effectuer ce **choix** alors qu'elles n'ont pas l'intention ou le désir d'utiliser des places de crèche.

Le conseiller d'Etat rappelle que, lors de l'examen préalable de l'IN 141 sur l'accueil continu par la Commission législative, il avait été considéré comme discriminatoire et non conforme au droit supérieur de conditionner l'accueil continu à l'existence d'un contrat de travail. Il en résulte **l'impossibilité actuelle d'opérer un quelconque filtrage au parascolaire** et l'obligation d'accueillir tous les enfants quelles que soient les motivations parentales.

Le conseiller d'Etat estime que les **infrastructures collectives** offrent l'avantage de donner du temps pour répondre aux besoins, d'engager les communes dans le financement et de ne pas s'opposer aux besoins du marché du travail.

Enfin, au vu de l'évolution de la société, le conseiller d'Etat estime qu'il serait **primordial de soutenir en priorité les situations les plus fragiles**, dont les familles monoparentales, ce qui supposerait à tout le moins d'affiner considérablement le dispositif prévu par la motion.

Sur la question **du contrôle sur le versement de cette allocation et sur les éventuels abus**, un long échange entre le conseiller d'Etat et le premier motionnaire s'engage doit voici l'essentiel de la teneur :

- Le conseiller d'Etat rappelle que ce problème reste entier, avec pour corollaire la nécessité de constituer un dispositif de contrôle et des effectifs qui en tout état de cause aurait beaucoup de mal à pouvoir effectuer sur des bases solides le contrôle nécessaire sur le contrat de

travail et le temps de travail effectif, sa diminution effective et l'allocation proportionnée qu'elle engendre. Un exemple est donné : louer les services d'une « nounou bolivienne », sans qu'il soit véritablement possible d'exercer un contrôle sur la réalité de la présence du parent concerné à domicile – qui pourtant obtiendrait 12 000 F à 14 000 F par an – à moins d'instituer une lourde organisation de contrôle avec les coûts que cela suppose.

- Le premier motionnaire estime que, quant au surcoût administratif que générerait le contrôle, il faudrait le comparer au contrôle similaire qui s'exerce sur les familles qui ont placé leurs enfants en crèche et sur le suivi de la part contributive des parents. Des abus sont également possibles à ce niveau. Le travail de contrôle est en principe indispensable et doit être effectué en toutes circonstances.
- Le conseiller d'Etat réplique qu'il existe effectivement certaines bases de contrôle lorsqu'il s'agit d'établir le revenu, au travers de la déclaration fiscale et du revenu déterminant unifié (RDU). Cependant, la motion conditionne l'octroi de l'allocation à la constatation d'une diminution du temps de travail, complète ou partielle. Et, sous cet angle, l'administration ne dispose à ce jour d'aucune forme de contrôle, ce qui impliquerait alors d'envisager une nouvelle récolte de données qui ne sont collectées actuellement par aucune administration. En outre, le taux d'activité reste une donnée assez volatile.
- Le premier motionnaire suppose que les salariés pourraient être contraints à produire leur contrat de travail au moment de la demande d'une allocation. Quant aux indépendants, un contrôle sur la diminution des revenus pourra indiquer si les conditions sont réunies, même si certaines différences pourraient aussi s'expliquer par une baisse conjoncturelle. Il admet que ce contrôle sera plus aisé pour les salariés que pour les indépendants.
- Le conseiller d'Etat évoque également le risque de personnes qui déclarent moins travailler et qui pourrait financer avec l'allocation un autre type de placement. Le contrôle sur le taux d'activité est passablement difficile.

A la question (UDC) d'une **estimation la plus précise possible du coût** de l'application de la mesure prévue par la motion, il est répondu que le rapide calcul articulé précédemment (10 000 enfants × 12 000 F par an = 120 millions de francs par an) démontre le risque maximal d'un besoin grossièrement estimé, mais il est reconnu qu'à ce stade la réalité précise du besoin ne peut pas être évaluée. Alors que l'IN 143 était ouverte à l'ensemble

des gardes réparties entre différents modes, ce à quoi le Conseil d'Etat reste favorable, la solution de l'allocation risque de développer massivement la solution familiale au détriment des autres modes de garde. Les distinctions imaginées au sein du dispositif prévu sont difficiles à appliquer, peu opérationnelles et posent la question d'un contrôle réellement efficace. A l'heure actuelle, bon nombre de familles ont trouvé des solutions et n'en réclament aucune à l'Etat ou aux collectivités locales. Or, l'inscription potentielle d'un droit risque de correspondre à une explosion des demandes.

A la question (MCG) de savoir si **une commune aurait la prérogative de décréter la mise en œuvre d'une telle allocation en vue de satisfaire son obligation de répondre aux besoins en places de crèche**, il est répondu que chaque commune connaît des situations différentes, certaines ne disposant d'aucune place de crèche, d'autres utilisant une mutualisation. L'administration communale est encore moins capable de réaliser un tel contrôle sur l'octroi des allocations. Elle prendrait un risque financier énorme dans un contexte déjà morose.

A la question (Ve) de la **difficile détermination du besoin et du coût réels**, il est répondu qu'il s'agirait de compiler toutes les listes d'attente, en tenant compte du fait qu'un certain nombre de besoins ne sont tout simplement pas exprimés par renonciation volontaire. Une évaluation plus précise pourrait débiter par l'examen des listes d'attente.

2.2. Audition de M^{me} Isabel Rochat, conseillère d'Etat chargée du DES, accompagnée de M^{me} Sylvie Reverdin-Raffestin, présidente, et de M^{me} Marie-Françoise de Tassigny, ancienne présidente pendant 10 ans de la Commission cantonale de la famille

Propos de la conseillère d'Etat

La conseillère d'Etat tient, d'emblée, en tant que femme, à **saluer cette motion** qui tente de réconcilier un choix impossible : celui du travail et de la garde des enfants, en offrant une possibilité, un choix, une responsabilité laissée aux femmes.

Toutefois, elle observe que ce dispositif devrait avoir pour effet d'**alléger l'engagement financier des communes**.

Et comme conseillère d'Etat chargée des questions de l'emploi, elle doit également remarquer que tous les **efforts entrepris** ces dernières années en matière de **formation et de spécialisation des femmes** continue à avoir pour objectif de leur permettre de s'investir dans leur **carrière professionnelle**.

Elle note par ailleurs que le dispositif proposé semble **contrevenir aux principes d'égalité** qui supposerait d'offrir cette possibilité à toutes les

familles, ce qui n'est visiblement pas le cas. Aujourd'hui acquérir un emploi signifie obtenir une formation de qualité qui entraîne un coût pour la collectivité. Or, avec ce dispositif et dans la grande majorité des cas, ce choix sera essentiellement **supporté par la femme**. Des efforts conséquents ont été investis dans la formation et dans la réinsertion ou dans l'insertion des femmes sur le marché du travail, qui se verraient ainsi amoindris.

Dans l'hypothèse de la mise en application de la motion proposée, elle supposerait un certain nombre de **mesures de contrôle** dont la complexité n'est pas à négliger, car il est plus facile de contrôler une institution que le cœur d'une famille. A ce sujet, est rappelé le contexte financier et budgétaire difficile que connaît le canton. Dans ce sens, ce dispositif va à l'encontre de l'objectif de rationalisation budgétaire.

La nécessité d'intégrer **différents modes de garde** est bienvenue. Il reste néanmoins à s'interroger très sérieusement sur la **place des familles monoparentales** dans ce dispositif qui ne semble pas s'en préoccuper alors même qu'elles devraient être les principales ciblées.

Enfin, l'indemnité versée ne sera pas en mesure de **compenser un salaire**. Les personnes au bénéfice de prestations complémentaires se trouvent par exemple souvent plongées dans une grande précarité. De plus, les femmes peu qualifiées au salaire réduit ne pourront effectuer le choix proposé par la motion.

Propos de l'ancienne et de l'actuelle présidentes de la Commission cantonale de la famille

M^{me} de Tassigny explique que ce sont précisément les **femmes à faibles compétences professionnelles qui sont les cibles** principales de telles mesures.

Or, outre le fait que leur travail leur fournit une rémunération peu élevée, il est le **gage d'une couverture sociale et de retraite**. Il s'agirait donc de se préoccuper également de cet aspect de protection sociale dans l'hypothèse d'une mise en application d'un tel dispositif.

L'accueil collectif joue un rôle essentiel comme **facteur d'intégration** dans le quartier. Il permet au travers des contacts avec les parents d'assurer un soutien à la parentalité.

Par conséquent, cette motion mérite une **certaine attention** ainsi que d'être approfondie sur différents aspects.

M^{me} Reverdin-Raffestin confirme l'intérêt d'étudier diverses options susceptibles de résorber toute ou partie de la pénurie existante ; en ce sens, ce

dispositif offre un **choix supplémentaire mais ne semble néanmoins pas atteindre la bonne cible.**

L'effet indirect suscité par les enfants qui n'auront pas atteint **l'âge minimum d'entrée à l'école en juillet** est rappelé.

Echanges avec les commissaires

A la question (PLR) d'une **éventuelle sorte d'allocation compensatoire destinée à assurer la couverture de retraite**, la conseillère d'Etat rappelle le précédent des *ponts AVS* qui furent l'objet de longs débats et qui se révèlent particulièrement coûteux pour la collectivité. Il lui paraît difficile de les offrir à des personnes qui par hypothèse ont exercé leur liberté et ont fait le choix relativement luxueux d'arrêter leur carrière professionnelle durant 3 ou 4 ans. Le premier motionnaire concède que la question des cotisations AVS nécessite un examen plus approfondi mais il rappelle la responsabilité individuelle de l'indépendant.

A la question (Ve) d'un **éventuel « appel d'air » créé par cette nouvelle allocation**, M^{me} de Tassigny répond qu'elle ne croit pas à la réalité d'un tel effet. Par contre, elle est navrée de devoir contredire les auteurs lorsqu'ils affirment que ce dispositif constituera une économie pour les communes. En outre, lorsque l'on observe le travail des femmes, on constate généralement que ces dernières, même tributaires de mauvaises conditions de travail et de rémunérations faibles, préfèrent le conserver car elles restent majoritairement soucieuses de leur avenir économique.

A la question (MCG) de **l'exigence des crèches d'une utilisation d'une place sur la totalité des cinq jours de la semaine**, alors que nombre de parents pourrait parfaitement s'accommoder d'un temps partiel, le département répond que l'accueil collectif cumule aujourd'hui entre ses différents modes approximativement 6 700 places qui permettent aux derniers pointages d'avril 2012 d'accueillir environ 9 800 enfants. Selon l'Office cantonal des statistiques, le canton compte environ 20 000 enfants âgés de 0 à 4 ans. On peut donc considérer que le différentiel général est de l'ordre de 10 000 enfants non accueillis. Il faut ensuite étudier plus précisément le besoin qui en résulte et analyser la demande de manière plus fine (à temps complet, à temps partiel, choix et répartition du mode, souhaits des parents...). A partir du mois de mars 2013, les premiers chiffres en provenance de l'Observatoire cantonal de la petite enfance en concertation avec les communes devraient parvenir aux députés. M^{me} De Tassigny indique qu'un nombre de 10 000 enfants semble vraiment peu atteignable, d'autant que de nombreuses demandes concernent des temps partiels. L'analyse finale

du besoin sera particulièrement délicate car, en réalité, les parents s'adaptent à l'offre, parfois éloignée du souhait de départ, et susceptible de varier dans le temps.

A la question (PLR) de la **nécessité**, au-delà des solutions d'accueil collectif, **de l'accueil familial de jour** (selon le département, environ 500 avec autorisation à ce jour pour environ 1 000 enfants gardés ainsi), la conseillère d'Etat répond qu'elle est convaincue de l'utilité du réseau des mamans. M^{me} Reverdin-Raffestin confirme que ce mode de garde a été légalement recadré (formation, nombre d'enfants, nombre d'heures...) avec une perte significative du nombre de familles accueillantes à partir de 2007 (de 720 à environ 500). Cependant, la spécificité de ce mode de garde (10 heures par jour/4 jours par semaine, tarifs proportionnels aux revenus entre 6,40 F et 13 F de l'heure) correspond souvent à une période limitée de la vie d'une femme, située assez souvent entre les bornes de la maternité et de l'emploi, mais qui perdure rarement au-delà de trois ans. Sur les solutions d'accueil collectif, selon une étude zurichoise bien connue qui avait clairement démontré que l'investissement dans les crèches était économiquement profitable puisque, pour 1 F investi, les retombées indirectes se situaient autour de 3 F. Le premier motionnaire dit douter du caractère réellement bénéficiaire de l'investissement dans les structures d'accueil collectives. De plus, la libération d'une place de travail est également génératrice d'une offre désormais à disposition pour un nouvel emploi, à temps partiel ou complet, tout autant générateur de productivité et de recettes fiscales – sans compter le gain réalisé par l'assurance-chômage lorsqu'il s'agit du retour d'un chômeur sur le marché de l'emploi.

A la question (Ve) de **l'inquiétante perte possible de familles accueillantes** dès lors qu'elles devraient se soumettre au dispositif voulu par le projet de loi, M^{me} Reverdin-Raffestin confirme que la diminution a bien eu lieu lors des deux dernières années et que la relation de cause à effet est très probablement démontrée. En complément, le département regrette le peu d'empressement de certaines communes pour mettre en place les structures de coordination, or ce retard a évidemment joué en défaveur du nombre de familles autorisées.

A la mention (département et PLR) du **dispositif Mary Poppins**, il est précisé que ce dispositif a été initié en 2008 par la Délégation de la petite enfance et a pour but d'aider des femmes en fin de droit à se réinsérer dans le monde du travail notamment par le biais de la formation spécialisée. Aucune critique particulière n'a été adressée aux institutions en matière de sécurité des enfants. Les procédures sont claires et la surveillance est assurée. 60 femmes se forment chaque année et elles sont aujourd'hui au nombre

de 185. Certains enfants souffrant de handicaps lourds n'auraient jamais pu être pris en charge par une structure collective et le sont via ce dispositif. Cette prise en charge libère la mère et lui permet même d'avoir une activité extérieure aménagée.

2.3. Audition de M^{me} Thérèse Meyer-Kaelin, présidente de la Commission fédérale de coordination des questions familiales (COFF)

Cette audition a préalablement fait l'objet d'un débat au sein de la commission pour savoir si elle était nécessaire, du fait que le rapport de la Commission fédérale de coordination des questions familiales « Congé parental – allocations parentales. Un modèle de la COFF pour la Suisse » en 2010 (voir annexe 3) avait été transmis à l'ensemble de la commission. L'opportunité de cette audition est finalement votée par 3 Ve, 1 S, 1 R, 1 MCG, contre 1 P, 1 R, 2 L, 1 UDC.

Présentation

Le **congé parental tel que proposé par la COFF** dans son rapport, qu'il importe de ne pas confondre avec le congé maternité, s'organiserait ainsi : il serait prévu pour une durée maximale de 24 semaines, dont 4 semaines réservées à l'autre conjoint. Il pourrait être activé jusqu'au début de la scolarité à 4 ans. Le taux de remplacement s'établirait à hauteur de 80 % sur salaire avec un maximum de 196 F par jour.

Le **coût estimé** d'une telle mesure se situerait aux alentours de 1,1 à 1,2 milliard de francs. Son financement pourrait s'effectuer au travers d'une augmentation de 0,4 point des cotisations réparties pour moitié entre les employeurs (0,2) et les employés (0,2). Une autre voie pourrait être celle d'un rehaussement de la TVA (entre 0,4 et 0,5 %). Il faut immédiatement préciser qu'il n'est pas possible d'imaginer une quelconque obligation de cotisations sauf dans le cas d'une modification des dispositions fédérales.

Ce modèle a été **proposé en 2010**. Il a été **repris** par le groupe des Verts au Conseil national, puis a été **rejeté** par le plénum.

En ce qui concerne la motion, la **solution proposée** ne paraît **pas constituer une alternative véritablement acceptable** si dans le ménage concerné les deux salaires sont absolument nécessaires, ce qui est de plus en plus souvent le cas. Il en ressort qu'une solution globale et généralisée n'est probablement pas praticable, ce qui amène à réfléchir en fonction de critères liés aux prestations complémentaires, c'est-à-dire comme complément du revenu diminué d'un des deux conjoints.

D'autres voies sont examinées et la Confédération pourrait réfléchir à une solution de **bons de garde** (utilisés à Berne et à Lucerne par exemple), ce qui pourrait éventuellement susciter une réflexion dans le sens d'une application cantonale. Par ailleurs et en complément, il existe un certain nombre d'allocations liées à la naissance et aux premiers temps de la maternité.

On peut également supposer que la renonciation à un travail dans de mauvaises conditions notamment financières va entraîner un **mal-être peu souhaitable pour la personne et sa famille**. L'idée de la motion n'est donc pas mauvaise mais mériterait un meilleur ciblage.

Echanges avec les commissaires

A la question (PLR) **des différences entre le concept de congé parental et celui d'allocation parentale** voulue par la motion, il est répondu que la solution du congé parental est accessible aux deux parents, mais ne peut être confondue avec l'allocation parentale, puisque le congé parental reste relativement limité dans le temps (24 semaines ou 6 mois) alors que l'allocation parentale envisagée dans la motion vise le moyen terme. Le congé parental offre donc une part de solution dans un dispositif global, mais ne constitue pas une alternative complète au difficile problème de combinaison harmonieuse entre la garde des enfants et le travail des parents.

A la question (PLR) de l'allusion faite dans le rapport à un **projet de loi genevois ayant inspiré le travail de la COFF**, il est répondu que Genève avait effectivement voulu mettre en place un dispositif de garde des enfants par le biais d'une cotisation versée par les entreprises, mais cette solution n'était pas praticable dès lors qu'elle relève de prérogatives exclusives du pouvoir fédéral.

A la question (S) des **raisons ayant motivé l'auditionné à ne pas soutenir la solution proposée par les Verts**, qui était pourtant en droite ligne du dispositif développé par la COFF, il est répondu qu'elle est favorable aux politiques familiales dont elle a fait le centre de son action au parlement fédéral depuis la fin des années '90. Si elle n'a pas voté en faveur de ce congé parental, c'est par souci pragmatique du coût final pour les PME et plus largement pour l'impact sur l'emploi en Suisse. Cette augmentation de 0,4 point des cotisations sociales n'était par ailleurs probablement pas la bienvenue au moment même où les allocations familiales venaient déjà d'être relevées. Aujourd'hui, une telle charge ne paraît pas politiquement acceptable.

A la question (S) du **meilleur outil de financement d'un tel congé – entre assurance perte de gain et rehaussement de la TVA –**, il est

répondu que le plus logique serait l'adaptation des cotisations perte de gain (APG). Il faut convaincre les employeurs de la possibilité de réaliser un modèle moins coûteux mais permettant d'améliorer la conciliation de la vie professionnelle et familiale, notamment sur le plan des horaires et des aménagements des conditions de travail.

A la question (Ve) du **réel intérêt pour les familles d'un dispositif comme celui proposé par la motion**, il est répondu par l'exemple d'organisation de sa propre famille : grand-mère ravie de 7 petits-enfants qui constate chaque jour la fragilité de l'organisation quotidienne des familles où chaque parent mène une activité professionnelle, et ce même si certaines peuvent heureusement compter sur la présence des grands-parents. Dans un monde idéal, tous les parents souhaiteraient pouvoir passer plus de temps auprès de leurs jeunes enfants. La motion démontre bien la tension existante entre les impératifs du travail et les velléités de garde des enfants, et indirectement la question de la nécessité ou non de disposer de deux salaires à temps complet. Certaines familles pourront se le permettre, d'autres non. Enfin, le rejet d'un précédent projet portant sur le même objet devant le parlement fédéral avait été motivé par l'obligation « d'exportabilité » de ce modèle fédéral pour l'ensemble de l'Union européenne au travers des accords bilatéraux. Reste bien évidemment toute solution financée exclusivement par un canton. La voie d'une loi-cadre sur le plan fédéral, assortie d'ajustements cantonaux, a souvent été évoquée.

A la question (PDC) de la **critique** à propos de l'allocation parentale voulue par la motion de **favoriser l'éloignement durable du marché du travail d'une personne active**, probablement le plus souvent la femme, et ainsi le « retour des femmes au foyer », il est répondu que la solution à la difficile question de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle ne pourra résider en un seul modèle. Une activité professionnelle contrainte et mal organisée peut être aussi préjudiciable que le fait de rester à la maison. Il s'agit également de faire confiance à l'organisation des familles. Une tension existera également entre la nécessaire création de places de crèche dans des structures collectives, et le financement de l'allocation parentale. De plus, tous les aspects liés à la réinsertion professionnelle des personnes actives qui auront mis leur activité entre parenthèses doivent être particulièrement pris en compte.

A la question (MCG) du **modèle choisi par le canton de Fribourg**, il est répondu que ce canton n'a pas de loi-cadre en la matière, mais à ce stade seulement un projet d'élaboration de prestations complémentaires à l'attention des familles. L'idée d'une loi-cadre a germé au plan fédéral mais sans concrétisation à ce stade.

A la question (S) de **l'existence d'un modèle d'allocations parentales au niveau fédéral ou dans les autres cantons**, il est répondu qu'il faut bien distinguer les allocations parentales des congés parentaux. Il existe à Fribourg une allocation limitée dite allocation de naissance pour les familles les plus modestes, une sorte « d'aide au démarrage », mais pas sous la forme proposée par la motion. Le canton du Tessin a aussi mis en place un système partiel de prestations complémentaires. Toutefois, le modèle d'allocations parentales se substituant au salaire n'existe pas en Suisse. Quelques cantons offrent également la possibilité de prendre des congés parentaux non payés (à l'exception de quelques jours rémunérés autour du moment de la naissance de l'enfant). Au-delà, le congé parental est un congé sans solde. Quelques entreprises et quelques administrations aménagent par contre des solutions propres de congé parental, mais qui ne sauraient être confondues avec des obligations de droit civil.

A la question (UDC) du possible soutien aux efforts des parents au travers d'une augmentation des **déductions fiscales**, il est répondu que la défiscalisation peut certainement constituer un des aspects à examiner, mais qu'elle ne saurait à elle seule constituer une solution. Rappelons qu'une photographie de la fiscalité fédérale démontre que 40 % des personnes ne sont pas soumises à l'impôt, et par conséquent seraient exclues de cette forme de soutien. Un effort doit par contre être consenti envers les classes moyennes dès lors que, en principe, elles perçoivent peu ou ne perçoivent pas de bourses, de subventions et d'allocations, faute d'être dans les barèmes en vigueur à cause de revenus situés souvent immédiatement au-dessus du seuil requis. D'autre part, la méthode de « l'arrosage généralisé » n'est pas forcément souhaitable : il faut concentrer l'action de l'Etat sur des cibles bien identifiées et des catégories d'âge des enfants bien précis dans le cadre de prestations complémentaires.

A la question (PLR) de la **suspension des cotisations sociales** et de sa conséquence – la **baisse de la constitution du deuxième pilier** –, il est répondu qu'une allocation ne saurait être considérée comme un salaire et qu'elle ne serait donc pas soumise aux mêmes conditions de cotisations notamment en matière de retraite – ce qui néanmoins n'empêche pas de s'en préoccuper dans la construction d'un futur dispositif. Les candidats à un tel dispositif devraient également être informés des conséquences de leur choix individuel, et accepter en toute connaissance de cause de limiter pendant une période le niveau de leur future retraite.

A la question (MCG) du **statut transitoire et/ou intéressant de la politique fédérale d'encouragement à la création de places de crèche**, il est répondu que l'augmentation du nombre de places d'accueil, dont celles en

crèche, est une absolue nécessité. Il serait aussi souhaitable de pouvoir soutenir au travers de protocoles plus souples les choix multiples qui devraient être offerts aux parents pour la garde de leurs enfants.

3. Précisions du département suite aux auditions

Chacun aura compris que le congé parental s'envisage dans la droite ligne d'un contrat de travail, or tous les aspects du **droit du travail** sont de la compétence exclusive de la Confédération au travers des articles du code civil, raison pour laquelle dans ce domaine **le canton ne peut légiférer**.

La voie des **allocations parentales** reste ouverte au canton pour autant qu'il ne compte pas sur un quelconque mécanisme de financement au travers des **cotisations** qui sont du ressort fédéral et soumises à la condition de l'obtention d'un **accord patronal**. Ainsi, sans intervention fédérale dans ce domaine, l'ensemble de la charge financière reposerait sur le canton.

La solution des **bons de garde** a été étudiée par le canton de Neuchâtel via un projet de loi qui n'a finalement pas été retenu car il prévoyait un prélèvement de charges sociales, refusé par les partenaires-employeurs à Neuchâtel. Le bon de garde est dans tous les cas une subvention aux parents et non aux institutions.

Sur la **différence entre une allocation et des prestations complémentaires familiales (S)**, il est répondu que les prestations complémentaires familiales se fondent sur le principe visant à la compensation d'un revenu, alors que les allocations constituent une participation fixe. La solution proposée par la motion prend en compte la capacité économique de la famille et se rapproche donc sur ce point des prestations complémentaires.

4. Prise de position des groupes

Le **premier motionnaire** rappelle que la motion n'est rien d'autre qu'un choix offert aux parents en toute connaissance de cause, y compris quant aux aspects éventuellement désavantageux sur le plan financier et sur celui de la protection sociale future (retraite). Cette motion devrait effectivement être affinée par le département avant d'être intégrée dans une éventuelle réglementation qui pourrait compléter la loi d'application sur le contre-projet à l'IN 143. La solution envisagée par la motion n'a pas la prétention de s'adresser à toutes les catégories familiales et à toutes les situations, notamment aux familles monoparentales. Mais elle milite en faveur d'une économie de budget par rapport au coût très nettement plus significatif de la solution de construction de places de crèche. Elle voudrait aussi faire

entendre la voix de certaines femmes qui, très légitimement et sans honte, ont également le droit de se retirer totalement ou partiellement du marché du travail pendant une certaine période afin d'éduquer et de prendre soin de leurs jeunes enfants. Il existe aussi une liberté des femmes à rester à la maison. Ce choix ne doit pas être oublié. Pour sa part, il espère et se positionne en faveur d'un renvoi de cette motion vers le Conseil d'Etat.

Le **groupe MCG** rappelle que la motion transmet une question ou une proposition au Conseil d'Etat et il serait dommage de se priver de sa réponse. L'économie pour les collectivités publiques ne se réalisera pas sur le fonctionnement des places qui seront libérées et automatiquement comblées par d'autres enfants. Ce dispositif offrira la chance de redécouvrir le plaisir d'assurer la garde des enfants dans leurs premières années et même celui de la remise à jour de certaines valeurs familiales. L'allocation parentale mettra à disposition pour les chômeurs des postes de travail à temps partiel grâce aux réductions volontaires de travail. Il faudra néanmoins immanquablement trouver une solution globale aux préoccupations véhiculées par l'IN 143, à celles des parents en matière de pénurie de places, ainsi qu'à celles liées au coût du développement des places d'accueil dans les structures collectives. Pour ces raisons, il propose donc de renvoyer cette motion au Conseil d'Etat.

Le **groupe UDC** estime que l'application de la solution prônée par cette motion paraît difficilement praticable en raison des multiples obstacles développés au cours des auditions. De plus, les chiffres articulés par le département afin de tenter d'estimer le coût d'un tel dispositif sont véritablement impressionnants. En l'état, la motion telle que formulée ne paraît pas très réaliste sur le plan comptable ni même sur le plan de sa faisabilité (contrôle et coût). Il est enfin peu probable également que les entreprises acceptent de financer un tel dispositif. Pour toutes ces raisons, le groupe n'entrera pas en matière sur cette motion.

Le **groupe PLR** estime que cette solution, évidemment séduisante, privilégie une prise en charge familiale – sans critiquer ici la prise en charge externe en termes de qualité, les deux solutions offrant des types de qualités différentes. La solution familiale reste néanmoins une meilleure solution lorsqu'elle est possible, dans un cadre équilibré, pour les enfants les plus jeunes. On rappellera les dispositifs mis en place dans les pays du nord de l'Europe qui généralement prévoient le versement d'un véritable salaire au conjoint qui choisit de rester au domicile pour prendre soin de ses enfants. Il peut s'agir de la mère comme du père. Toutefois, sur la motion, le groupe constate que la situation budgétaire est probablement mal choisie, que les impôts pesants sur les entreprises sont déjà particulièrement lourds et, malgré des intentions généreuses, il ne pourra pas soutenir cette motion.

Le **groupe PDC** veut saluer l'esprit de la motion dont les intentions sont extrêmement louables. Le groupe est par ailleurs sensible à cette préoccupation portée sur l'enfant et au bénéfice certain qu'il pourra en tirer auprès de sa famille, ainsi qu'à la priorité qu'on entend lui donner à ce moment clé de l'existence (quatre premières années). Sur le fond, il partage complètement les buts de la solution proposée par la motion. Cependant, la concrétisation présente de nombreux obstacles, un danger d'abus ainsi qu'un problème de contrôle sans parler des coûts de la mise en œuvre et du financement sur plusieurs années. De plus, la possibilité réservée aux hommes de bénéficier de cette allocation reste essentiellement théorique. Par conséquent, les démocrates-chrétiens ne pourront pas soutenir cette motion.

Le **groupe Vert** rappelle avoir été un des signataires de cette motion, porté sans doute par des intentions généreuses, notamment celle de la création d'un choix aux parents et refusant par là même toute argumentation culpabilisante vis-à-vis de la liberté de chaque femme de travailler ou d'éduquer ses enfants. Il faut toutefois avouer qu'à l'issue des auditions, le doute a envahi le groupe. Le moment semble assez mal choisi tant sur le plan de l'adhésion politique que sur le plan de la concrétisation financière en période de restrictions budgétaires. Par ailleurs, il constate également des difficultés liées au contrôle du dispositif et des bénéficiaires. Après examen, cette solution souffre de son ciblage involontaire vers la classe moyenne supérieure, celle qui précisément a le moins besoin d'un tel dispositif. Par ailleurs, la fragilisation de la prévoyance sociale liée à la suspension complète ou partielle des rapports de travail n'est évidemment pas souhaitable. Sous l'angle fondamental du financement, à ce stade, les éléments exacts relevant de la répartition des charges financières que devront assumer respectivement l'Etat et les communes ne sont pas définis et nécessiteront de longues négociations. Au final, le groupe s'abstiendra.

Le **groupe PS** indique ne pas avoir été véritablement convaincu par cette motion, mal ciblée car elle ne pourra constituer une solution pour la catégorie de population qui justement devrait pouvoir l'utiliser. La solution du congé parental selon le modèle de la COFF semblerait dès lors plus indiquée. Parmi les défauts de cette motion, le premier consiste dans une conséquence perverse, portant sur le travail des femmes dont on sait qu'il est plus souvent faiblement qualifié et qu'il souffrira d'autant plus d'un éloignement potentiel du marché du travail, sans parler des difficultés accrues en matière de réinsertion professionnelle après cette période. D'autre part, la motion oublie malheureusement la réalité grandissante des familles monoparentales, ainsi que des familles confrontées à des périodes de chômage ou de formation, pour lesquelles la solution proposée ne sera pas praticable. En outre, une telle

solution pourrait constituer un leurre dangereux vis-à-vis des situations financières les plus faibles. De plus, la sortie de cette période de prise en charge risque bien de se solder par des coûts en termes de réintégration personnelle, professionnelle et sociale sans même parler des coûts fiscaux. Enfin, un éventuel désengagement des pouvoirs publics de la création de places de crèche, du fait qu'ils « économisent » par allocation environ 28 000 F sur une place de crèche, est à craindre. Pour ces différentes raisons, les socialistes s'opposeront à cette motion.

5. Amendements au texte par le premier motionnaire

Pour répondre aux critiques précédemment émises, le premier motionnaire propose deux amendements :

- l'un portant sur le fait de n'octroyer ce dispositif qu'à raison d'une seule fois par famille et proposant d'ajouter une 5^e invite (la 5^e actuelle devenant la 6^e) : « à prévoir que l'allocation ne soit octroyée qu'une seule fois par famille même si la famille comporte plusieurs enfants situés dans la tranche d'âge de la petite enfance ».
- l'autre portant sur le financement de l'allocation et ajoutant une nouvelle invite à la précédente : « à prévoir que le financement de l'allocation provienne des mêmes sources que le financement public des structures d'accueil de la petite enfance ».

6. Votes

Vote sur le premier amendement du premier motionnaire

Pour : 5 (2 MCG, 1 PLR, 1 PDC, 1 Ve)

Contre : 4 (2 S, 1 Ve, 1 UDC)

Abstentions : 4 (4 PLR)

[adopté].

Vote sur le second amendement du premier motionnaire

Pour : 5 (2 MCG, 1 PLR, 1 PDC, 1 Ve)

Contre : 5 (2 S, 1 Ve, 1 UDC, 1 PLR)

Abstentions : 2 (2 PLR)

[refusé].

Suite à la prise de position des différents groupes présents et des amendements votés, la M 1993 est soumise aux voix, telle qu'amendée.

Vote d'entrée en matière sur la M 1993

Pour : 3 (2 MCG, 1 PLR)
Contre : 8 (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 PLR, 1 UDC)
Abstentions : 2 (1 PLR, 1 Ve)
[refusée]

Au vu de ce rapport, je vous prie, Mesdames et Messieurs les députés, de refuser la M 1993, même telle que modifiée par la Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport.

Annexes :

1. *Document de M. Charles Selleger, motionnaire, transmis à la Commission de l'enseignement, intitulé « Complément à l'exposé des motifs du projet de motion allocation parentale »*
2. *Document de M. Manuel Tornare, député membre de la Commission de l'enseignement, transmis à la commission, intitulé « Note de M. Manuel Tornare aux députés socialistes et Verts »*

Annexe consultable sur internet :

3. *Rapport de la Commission fédérale de coordination des questions familiales « Congé parental – allocations parentales. Un modèle de la COFF pour la Suisse » de 2010*

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/20942.pdf>

Proposition de motion (1993)

pour une véritable politique familiale de la petite enfance (allocation parentale)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :

- la nécessité de soutenir la politique de prise en charge des enfants âgés de 0 à 4 ans ;
- le coût très élevé des structures d'accueil collectif (crèches) ou individuel (accueil familial à la journée) ;
- la prise en charge d'une proportion importante de ces coûts par les collectivités publiques (communes) et la nécessité de les stabiliser ;
- la perspective que chaque enfant, en âge préscolaire, obtienne le droit à une place d'accueil de jour (IN 143) ;
- l'intérêt de revaloriser la prise en charge des enfants par leurs propres parents,

invite le Conseil d'Etat

- à étudier la mise en place d'un système d'allocation parentale, à l'attention des familles qui renonceraient à placer leur(s) enfant(s) dans une structure d'accueil au profit d'une prise en charge parentale à domicile ;
- à prévoir un barème graduel, pour les familles désirant placer leur enfant, mais à temps partiel seulement ;
- à tenir compte, dans l'établissement du barème, de la capacité économique des familles concernées ;
- à restreindre l'octroi de l'allocation aux parents dont les deux membres avaient, jusqu'à la naissance de leur enfant, une activité professionnelle ;
- à permettre au parent qui aura renoncé pendant quelques années à son activité professionnelle au bénéfice de la prise en charge de son (ses) enfant(s) d'accéder aux mesures d'insertion professionnelle.

Complément à l'exposé des motifs du projet de motion allocation parentale.

Nous aimerions ajouter les commentaires suivants afin de préciser l'esprit dans lequel ce projet a été rédigé.

1/ L'accueil extrafamilial des enfants en âge préscolaire est une nécessité reconnue par l'ensemble des acteurs politiques. D'une manière ou d'une autre, il conviendra, au cours des prochaines années, d'augmenter drastiquement l'offre de places, même si notre parti a refusé de soutenir l'IN 143 qui ouvrirait un droit à tous les enfants, sans régulation, à revendiquer une place dans une structure d'accueil.

2/ Les places d'accueil, en crèche particulièrement, sont très onéreuses. Elles induisent un coût réel estimé actuellement à 40'000 francs par an, par enfant placé à plein temps. Les places en familles d'accueil induisent aussi des coûts non négligeables, qui peuvent être estimés à 20'000 francs par an.

3/ Il n'est pas dans l'intention de l'auteur de ce projet de contester le bien-fondé des coûts susmentionnés, quoiqu'un effort d'économie puisse vraisemblablement être fourni (voir par exemple le PL 10636 déposé par le PDC)

4/ Lorsque le congé maternité arrive à terme, les familles dans lesquelles les deux parents ont une activité professionnelle sont confrontées au choix d'assurer la poursuite de la prise en charge de leur poupon, ou de les placer dans une structure d'accueil afin de pouvoir reprendre leur activité professionnelle. Ce choix est souvent influencé par des contingences économiques, particulièrement dans les familles économiquement modestes. Le projet de motion a pour ambition de permettre à ces familles de choisir en toute liberté la manière dont elles veulent voir assurée la garde de leur enfant. Un des deux parents voudrait-il, par exemple, réduire en tout ou partie son activité lucrative afin de rester disponible pour son enfant et recourir de façon complémentaire aux structures d'accueil extrafamilial ; les deux parents voudraient-ils se partager la charge de leur enfant en réduisant tous deux leur taux d'activité ; ou encore les parents souhaiteraient-ils pouvoir bénéficier de l'allocation pour une partie seulement des années de la petite enfance, particulièrement les deux premières, qui sont à la fois celles où le coût du placement en crèche est le plus grand en raison de l'encadrement plus intense, et à la fois les années où l'enfant a le plus besoin de l'encadrement parental ? Le projet de motion, dans sa souplesse, pourrait apporter un complément de revenu de nature à permettre à chacun de faire ses propres choix.

5/ La volonté des auteurs a prioritairement été conduite par le souci de réduire la part de financement public destinée à subventionner l'accueil extrafamilial des enfants en âge préscolaire. On le sait, les communes sont désignées comme les uniques fournisseurs de ces subventions, même si la législation actuelle ne leur impose pas (encore) de répondre à la totalité des demandes de place. Si l'allocation parentale que propose la motion n'est pas chiffrée précisément et si la source de financement n'est pas définie, c'est dans le but d'ouvrir largement le débat et de ne pas figer l'éventail des solutions qui pourraient être proposées

dans la rédaction ultérieure d'un projet législatif. Il apparaît toutefois clairement, dans l'exposé des motifs, que l'allocation parentale proposée devrait être d'un montant nettement inférieur à la subvention qui serait concédée pour une place en crèche et pour une place dans une famille d'accueil. Chaque enfant qui resterait ainsi à domicile, épargnerait les finances publiques, particulièrement celles des communes.

6/ Il n'est nullement dans l'esprit de l'auteur de tendre à renvoyer les mères au foyer, mais bien de permettre au père ou à la mère de renoncer pour une période transitoire à tout ou partie de son activité professionnelle. Il s'agit d'offrir aux familles la possibilité de faire un choix.

Charles Selleger

NOTE DE M. MANUEL TORNARE AUX DEPUTES SOCIALISTES ET VERTS

Concerne	Motion de C. Selleger – allocation parentale
Distribution	Manuel Tornare
Date	10.02.2011

Rappel : situation de la petite enfance actuelle en Ville de Genève

- 72 lieux d'accueil
- 3037 places exploitées et 3948 enfants accueillis chaque semaine
- 1202 places supplémentaires subventionnées depuis 1999, soit 953 exploitées par la Ville et 249 par un partenaire
- environ 30 projets à l'étude d'ici 2016 (environ 1000 places)
- 2563 dossiers en attente au BIPE en janvier 2011
- près de 60% de la demande satisfaite
- Coût brut moyen d'une place d'accueil (budget 2007) : 36'400.-
- Coût net moyen d'une place d'accueil à charge des subventionneurs 27'300.-
- Subventions versées représentent le 75% (2% par des produits divers)
- Pensions versées par les parents représentent 23%

- Tarif de 9 à 12% du revenu net soit :
 En crèche
 - 245.-/mois/11 mois pour un revenu de 0-30'000.- /an
 - 767.80/mois/11 mois pour un revenu de 80-82000.-/an
 - 1636.40/mois/11 mois pour un revenu de 148-150'000.-/an

Actuellement, seuls 40% des placements en IPE sont à plein-temps, 5 jours par semaine !

Motion Selleger « pour une véritable politique familiale de la petite enfance – allocation parentale »

Cette motion propose :

- A. la mise en place d'un système d'allocation parentale uniquement pour des familles qui renonceraient à placer leur(s) enfant(s) dans une IPE
- B. l'introduction d'un barème de pension dans les IPE tenant compte de la capacité économique des familles, uniquement pour les placements à temps partiels
- C. l'octroi de cette allocation parentale uniquement aux parents (les deux membres) qui ont travaillé jusqu'à la naissance de leur enfant

Le montant de cette allocation serait équivalent à la moitié de la subvention moyenne que les pouvoirs publics paient pour une place en IPE, soit pour la Ville de Genève, la moitié de CHF 27'300.-, **donc CHF 13'650.-**

Argumentaire :

Cette motion ne s'adresse qu'à une certaine catégorie de parents, à savoir ceux qui peuvent se permettre de perdre tout ou partie d'un deuxième salaire et se satisfaire, en lieu et place de celui-ci, d'une allocation annuelle de faible montant.

Elle pénalise le parent monoparental, qui ne peut s'arrêter de travailler, qui élève seul son enfant et qui est obligé de le placer à plein temps dans une IPE, celui-ci ne pouvant plus, selon le point B, bénéficier d'un tarif proportionnel à son revenu.

Elle ne favorise pas les carrières féminines et l'accès au marché de l'emploi pour les femmes qui risquent fort d'être celles qui resteront à la maison et introduit, par conséquent, un risque d'inégalité de traitement accru entre hommes et femmes.

Elle pousse les parents à sortir du monde du travail pour toucher une faible allocation qui risque, à terme, d'entraîner une précarisation de la famille (retour au marché de l'emploi difficile malgré les mesures de réinsertion).

Elle introduit un risque de discrimination entre les parents, le droit à l'allocation étant restreint aux deux parents qui travaillaient au moment de la naissance de l'enfant.

Qu'advient-il de ceux qui auraient arrêté 3 mois avant ?

Que se passe-t-il lors de la naissance d'un 2^e enfant ?

Elle risque de professionnaliser le rôle de parent.

De plus,

Les institutions de la petite enfance jouent aujourd'hui des rôles sociaux et éducatifs essentiels auprès de toutes les familles en favorisant la création de liens sociaux, de réseaux d'entraide, etc. qu'il est important, dans le contexte actuel où un certain nombre de familles sont isolées, de développer et renforcer.

Dans une IPE, l'enfant fait ses premières expériences de socialisation extrafamiliale et acquiert des processus d'apprentissage qui lui seront utiles par la suite.

Conclusion

La conciliation vie familiale et vie professionnelle devrait passer par :

- le développement des structures d'accueil extrafamiliales
- une répartition des charges de ces structures entre la Confédération, les cantons et les communes (pour rappel, 1 CHF investi rapporte environ CHF 3.- à la collectivité, étude bureau de l'égalité)
- la mise en place d'un congé parental d'une année, partiellement ou totalement rémunéré, avec la garantie de retrouver son emploi. Ceci garantirait un véritable choix pour les parents dans l'organisation de leur vie familiale et professionnelle.

Date de dépôt : 8 avril 2013

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Charles Sellegger

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'idée d'offrir une allocation parentale aux parents qui renonceraient à mettre leur enfant dans une structure d'accueil de la petite enfance s'inscrivait dans un contexte très précis, celui de l'initiative 143 « Pour une véritable politique d'accueil de la petite enfance » et de son contreprojet, le PL 10895. Tant l'initiative que son contreprojet demandaient un accès beaucoup plus large aux structures d'accueil, notamment les crèches.

Aspects économiques

On le sait, le coût d'une place en crèche, à plein temps, avoisine à Genève la somme exorbitante de 40 000 F, dont au maximum 12 000 F sont à la charge des parents. Reste donc, à charge de la collectivité, une contribution au mieux de 28 000 F, et au pire de 40 000 F.

Offrir une allocation incitative, dont le montant n'est pas fixé dans la proposition de motion, mais que l'exposé des motifs situe à environ 1 000 F par mois (montant maximal égal à la moitié environ du financement à charge de la collectivité), constituerait donc une épargne de quelque 28 000 F par an pour le financement public, pour chaque allocation versée.

Les auteurs de la motion ont eu le souci permanent de limiter l'allocation à ceux qui en auraient le plus besoin, par une série de cautèles qui limitent le risque de recours abusif :

- allocation réservée à celui ou celle qui interrompt une activité lucrative préexistante ;
- barème inversement proportionnel à la capacité économique ;
- interdiction de cumul de l'allocation dans l'hypothèse que plusieurs enfants soient placés simultanément (amendement adopté en commission).

La source du financement de l'allocation n'a pas été expressément définie dans la proposition de motion, en raison de l'incertitude, à l'époque de son dépôt, du résultat du contreprojet à l'IN 143, qui prévoyait une responsabilité conjointe entre les communes et l'Etat, dans ce financement. Sujet de bien des oppositions, la source de financement a fait l'objet d'une demande d'amendement de la part des auteurs. Cet amendement stipulait que la source de financement devait être le même que celle qui subventionnera les structures d'accueil, tant il paraissait clair, dans l'esprit des auteurs, que c'est la source épargnée qui devait être mise à contribution. Cet amendement n'a pas été adopté.

Au cours des travaux de la commission, une critique a porté sur le fait que la motion aurait pour conséquence de retirer du marché de l'emploi des personnes en pleine capacité de travail, et que ce retrait aurait des conséquences économiques négatives. Si cet argument peut être a priori considéré comme pertinent sur le plan économique (certainement pas sur le plan humain), cette pertinence est complètement annulée lorsqu'on considère que le marché de l'emploi est saturé et que les places libérées seraient immédiatement compensées par une personne à la recherche de travail. Bien plus, si on prend en compte le financement du chômage, autant d'allocations versées correspondent à des indemnités de chômage en moins. La proposition de motion trouve donc ici une justification économique de plus, puisque l'allocation prévue serait bien inférieure aux indemnités de chômage, à charge de la collectivité.

Aspects humains

Eduquer ses enfants est l'une des missions humaines les plus nobles. La volonté des parents de remplir au mieux cette mission est éminemment respectable et une liberté maximale doit être laissée aux parents de s'organiser comme ils l'entendent.

La motion veut offrir un maximum de choix aux parents, pour s'adapter au mieux à toutes les situations particulières :

- Les enfants peuvent être placés pour toute la période de la petite enfance ou pour une période limitée.
- Les enfants peuvent être placés à temps partiel, ce qui permet aux parents de restreindre leur activité professionnelle dans la même proportion. Cette disposition évite ou limite l'effet de désinsertion professionnelle.

- La motion ne précise pas qui, du père ou de la mère, doit en être bénéficiaire, c'est-à-dire qui doit suspendre ou réduire son activité professionnelle. Il est même possible que chacun des parents la réduise et se partage alors l'éducation de leur enfant.
- L'accès des femmes aux activités professionnelles, facteur essentiel de leur émancipation, n'est pas remis en question par cette motion,

Il a beaucoup été reproché à cette motion de ne pas être un instrument utile aux familles monoparentales. Non, décidément, cette motion ne demande pas un salaire parental, comme il existe dans d'autres pays. Elle n'est pas non plus une panacée universelle de nature à résoudre toutes les situations sociales. Elle est toutefois, indirectement, de nature à aider les familles monoparentales à trouver une place dans une structure d'accueil, par la libération des places qui en est l'effet, lorsqu'une allocation est attribuée.

Le retour à l'emploi, après une interruption plus ou moins longue des parents concernés, n'est pas une difficulté qui a été éludée par les motionnaires. La dernière invite prévoit que l'allocataire puisse bénéficier des mesures de réinsertions professionnelles, à l'instar des chômeurs. Dans cette problématique, la souplesse voulue par les motionnaires, dans le choix du taux et de la durée de réduction de l'activité professionnelle, avec la possibilité de répartir cette réduction entre les deux parents, sont autant d'éléments de nature à minimiser les difficultés de retour à l'emploi.

L'air du temps

Revaloriser les parents dans leur rôle éducatif, particulièrement pour les enfants en bas âge, est un domaine social d'actualité, non seulement en Suisse, mais dans les pays qui nous entourent.

Au niveau fédéral, si l'article constitutionnel sur la politique familiale n'a pas été accepté par une majorité de cantons, lors des votations du mois de mars, il l'a bien été par la majorité du peuple, particulièrement à Genève (79,1 %). Même si l'article en question concernait plus l'intégration professionnelle des parents et le développement des crèches, on voit bien qu'une majorité de Suisses sont concernés par l'amélioration des conditions faites aux parents, notamment d'enfants en bas âge, dans la conciliation des activités professionnelles et éducatives.

Le rapporteur de minorité, conscient que la présente proposition de motion a peu de chances de voir la majorité se renverser en plénière, se permet, en conclusion, d'insister sur les points suivants :

- L'allocation parentale est un dispositif qui pourrait parfaitement s'intégrer dans la législation d'application de la nouvelle norme constitutionnelle qui a été acceptée en votation populaire le 17 juin 2012 (PL 10895).
- Faute d'obtenir une majorité actuellement, il est fort probable qu'un dispositif équivalent soit adopté, dans un avenir plus ou moins proche, tant il est vrai qu'il s'inscrit dans le courant de l'évolution sociétale, en quelque sorte dans l'air du temps.