

Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten
Conférence Suisse des Déléguées à l'Égalité entre Femmes et Hommes
Conferenza Svizzera delle Delegate alla Parità fra Donne e Uomini

Frau Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf
z.H. Frau Wyder
Bundesamt für Justiz
3003 Bern

Aarau, 3 septembre 2009

Avant-projet de révision totale de l'ordonnance réglant le placement
d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE)

Madame la Conseillère fédérale,

La Conférence Suisse des Déléguées à l'Egalité entre Femmes et Hommes vous remercie de lui avoir donné la possibilité de se prononcer sur l'avant-projet de révision de l'OPEE.

1. Remarques préliminaires

En préambule, il nous semble primordial de souligner l'importance de cette révision pour toutes les instances chargées de la politique familiale et de l'égalité entre hommes et femmes. Nous saluons la volonté du Conseil fédéral de se focaliser plus sur l'accueil de jour et d'augmenter le niveau de qualité de cet accueil.

D'une part, le souci d'offrir aux enfants de ce pays un accueil qui réponde à des critères de sécurité et de qualité doit être permanent et, d'autre part, pour les parents ayant de plus en plus souvent recours à un accueil extra-familial pour pouvoir concilier vie professionnelle et vie familiale, le placement d'enfants est une pièce maîtresse dans le cadre d'une bonne politique d'égalité.

La question de la garde des enfants occupe une place de choix, car non seulement elle inquiète bien des femmes – et des hommes – au moment de fonder une famille ou d'organiser son fonctionnement, mais elle influence aussi les milieux professionnels au moment de recruter une femme.

Intégration des femmes sur le marché du travail

Pour que les parents, et en particulier les femmes, s'intègrent sur le marché du travail, ils et elles doivent pouvoir compter sur des structures d'accueil en nombre suffisant et de bonne qualité.

57% des Suissesses travaillent à temps partiel, contre 13% des hommes. Le temps partiel féminin est une particularité suisse, qui relève parfois d'un choix, souvent aussi d'une nécessité,

parce que les places en garderie manquent, parce que l'école et les entreprises sont encore trop peu favorables à la famille. Or, qui dit travail à temps partiel, dit non seulement salaire partiel, mais aussi rentes sociales partielles (chômage, AI, AVS, prévoyance professionnelle, etc.). Si le temps partiel résout certains problèmes ponctuellement, il en génère d'autres durablement, que ce soit au moment de la retraite, en cas d'invalidité, lors d'un divorce ou durant les périodes de chômage.

Le rapport de l'Office fédéral de la statistique, *Les familles en Suisse. Rapport statistique 2008*, montre très clairement que les structures familiales les plus fragiles économiquement sont les familles monoparentales ; celles-ci sont en effet nettement sur-représentées parmi les bénéficiaires de l'aide sociale. Il est donc indispensable pour ces chef-fe-s de famille, qui sont 9 fois sur 10 des femmes, de disposer de structures d'accueil qui leur donnent la possibilité d'exercer une activité rémunérée à un taux leur permettant l'autonomie financière. Signalons que, dans bien des cas, ces femmes ont interrompu ou diminué leur engagement professionnel durant la vie de couple, ce qui prétérite par la suite leur capacité à faire face aux coûts de la famille. Les structures d'accueil sont donc un investissement profitable aux collectivités publiques, à court et long termes.

Tandis que certaines femmes travaillent à temps partiel pour faciliter la conciliation et revoient leurs ambitions de carrière à la baisse, d'autres renoncent purement et simplement à fonder une famille. Cela explique en partie que, au niveau suisse, parmi les femmes universitaires âgées de 44 à 48 ans, il est si fréquent de n'avoir aucun enfant. En effet, elles sont 38% dans cette situation, sans compter toutes celles qui ont fait le deuil d'un 2^e ou d'un 3^e enfant.

Il faut donc des structures d'accueil préscolaires et parascolaires afin que les femmes puissent non seulement assurer leur autonomie financière et celle de leurs enfants, mais également s'intéresser à tous les secteurs d'activité et faire carrière, alors qu'elles font très souvent l'impasse sur des secteurs entiers et sur les positions de cadre.

Une telle situation est dommageable non seulement pour les femmes, qui renoncent à leurs ambitions, et pour les couples qui n'ont pas tous les enfants qu'ils désirent, mais aussi pour les entreprises, qui se privent de nombreuses compétences.

La seule alternative qui s'offre à notre société du XXI^e siècle est d'en tirer toutes les conséquences, en matière de prise en charge de qualité des enfants.

La famille comme palliatif...

Autre particularité propre à la Suisse et conséquence du manque de structures d'accueil, la prise en charge par la famille proche, en particulier les grand-parents. Ce sont eux qui dans la moitié des cas, dans notre pays, assument la responsabilité de la prise en charge des enfants lorsque les parents sont engagés professionnellement. De ce fait, il paraît important que l'ordonnance propose des solutions qui prennent en compte cette réalité.

Si cette solidarité entre proches peut être une partie de la solution, cette voie ne saurait être surestimée, non seulement parce que les personnes actives professionnellement sont de plus en plus nombreuses, mais aussi parce que la mobilité fait que de nombreuses familles ne disposent pas d'un réseau de soutien.

Au final, la prise en charge par les proches semble plus pertinente comme mesure ponctuelle ou pour couvrir un temps très partiel. Les structures d'accueil collectif ou familial offrent par contre la régularité indispensable, une solution à long terme et une approche professionnelle. Un accueil de jour de bonne qualité et financièrement accessible contribue de manière importante non seulement aux besoins des familles et de l'économie, mais à la cohésion sociale en général, dans la mesure où il permet de favoriser le développement social, intellectuel et phy-

sique de tous les enfants, quel que soit leur milieu d'origine. C'est le prix à payer pour que la Suisse garde une population équilibrée et une économie compétitive.

Il nous paraît donc urgent de réviser une ordonnance devenue obsolète et de professionnaliser un secteur laissé, dans la plupart des cantons, à la bonne volonté des citoyennes et citoyens. En outre, les professions dans ce domaine étant essentiellement occupées par des femmes, il semble pertinent que les bureaux de l'égalité s'intéressent aux conditions de travail de ces travailleuses, dans le but de les protéger et de les valoriser.

Du point de vue de l'égalité, il ne faut pas que cette professionnalisation se fasse aux dépens des femmes qui ont mis en place des structures d'accueil qu'elles ont généralement fait fonctionner pendant de longues années à titre bénévole ou pour très peu d'argent. Les cantons doivent être tenus de prévoir des formations continues en cours d'emploi et/ou des modules de validation des acquis qui n'excluront pas ces femmes du mouvement de professionnalisation de l'accueil extrafamilial des enfants.

Mélange des genres

L'ordonnance de 1977 réglait le placement d'enfants à des fins d'adoption et à des fins d'entretien. Le premier volet (en vue d'adoption) a été séparé de l'OPEE pour devenir « Ordonnance sur l'adoption » (Oado). On ne peut que saluer cette clarification. Par contre, il faut déplorer le fait que l'on ait, dans la même ordonnance, intitulée « Ordonnance sur la prise en charge extrafamiliale d'enfants » (OPEE), réglé, d'une part, le placement d'enfants à la journée auprès de « parents de jour » ou d'institutions périscolaires, et d'autre part, le placement de jour et nuit dans des familles d'accueil ou des institutions.

Il eût été plus judicieux de scinder cette ordonnance en trois ordonnances distinctes : 1. placement en vue d'adoption. 2. placement d'enfants issus de situations sociales ou familiales difficiles auprès de parents nourriciers ou de foyers. 3. prise en charge d'enfants en âge préscolaire ou scolaire durant la journée au sein d'une institution ou d'une famille. Ces trois domaines regroupant des réalités très différentes, il nous semble que le fait de traiter dans la même ordonnance les situations 2 et 3 n'est pas adéquat, non seulement d'un point de vue pratique, mais également idéologique...

Par ailleurs, nous regrettons qu'il ne se trouve aucun encouragement pour que les structures d'accueil soient financièrement accessibles à toutes les familles et organisées de manière souple, afin de faciliter la conciliation famille-travail.

Nous regrettons aussi que plusieurs notions fondamentales utilisées dans le projet d'Ordonnance manquent de clarté, même lorsqu'on se réfère au rapport du Conseil fédéral. Nous pensons en particulier à celle d'*autorité interdisciplinaire* (art. 3 al. 3), de *parent*, d'*allié* (art. 8), etc.

2. Commentaire

Nous appuyons le fait que, pour les autorisations et la surveillance des différentes formes de prises en charge, **une autorité cantonale interdisciplinaire** soit compétente et habilitée à délivrer des autorisations. Ce projet aspire à une meilleure qualité de prise en charge des enfants

dans le cercle familial, ce que nous saluons, convaincu·e·s que les conseils pour les parents de jour et les familles d'accueil ainsi que pour les organisations et institutions de placement garantissent le bien-être de l'enfant. Nous soulignons également positivement le fait que les autorisations, la surveillance et les conseils seront traités indépendamment les uns des autres.

Concernant les **données statistiques** qui seront récoltées dans tous les cantons, il nous paraît important que, lorsque la prise en charge est bénévole ou ne nécessite pas d'autorisation, celle-ci soit également répertoriée. Non seulement parce que le travail bénévole doit être visible et valorisé, mais également parce qu'il est important de montrer qu'une grande partie de la prise en charge des enfants, en Suisse, est assurée par la famille, en particulier par les grands-parents. Il s'agit d'un apport à la discussion actuelle sur le « contrat entre les générations ».

Nous saluons le fait que les familles de jour soient soumises à **autorisation** lorsqu'elles accueillent des enfants extérieurs à la famille plus de 20 heures par semaine. Nous considérons utile que les parents de jour (comme les familles d'accueil) fréquentent des cours d'introduction et que ceux-ci soient proposés régulièrement. Il est également judicieux que la prise en charge de jour par les parents ou alliés ne nécessite pas d'autorisation, contrairement à la prise en charge à plein temps en période de crise.

A cet égard, il faut en effet impérativement rejeter la disposition selon laquelle les vacances ou week-ends réguliers chez les parrains ou marraines devraient être soumis à autorisation, comme précisé dans le rapport (p. 32, 1^{ère} phrase, dernier alinéa).

Nous savons bien que la plupart des agressions physiques et sexuelles dont sont victimes les enfants sont commises dans l'entourage familial et social. Néanmoins, l'obligation d'obtenir une autorisation et le contrat de prise en charge prévu n'offrent pas la garantie absolue que le bien de l'enfant sera assuré et, en particulier, ne le protègent pas des agressions. Pour prévenir les agressions, il faut développer des mesures de prévention supplémentaires.

3. Amendements principaux

Bien que nous soutenions l'OPEE sur de nombreux points, nous demandons que certains points soient retravaillés.

3.1 Séparation l'OPEE en trois ordonnances

Vu la diversité des réalités traitées, une ordonnance séparée nous paraît nécessaire, non seulement pour l'adoption mais également pour permettre une différenciation entre accueil de jour (dans des institutions et dans des familles) et accueil permanent à plein temps. Il s'agit de deux démarches différentes : l'une relève d'une procédure administrative ou judiciaire contraignante, ou d'un manque de ressources familiales (p. ex. dans le cas d'un enfant handicapé) ; l'autre est un service nécessaire et utile aux parents et aux enfants, ayant des impacts positifs en termes d'intégration sociale, d'éducation, d'activité professionnelle et d'autonomie financière, en particulier pour les *working-poor*, les femmes et les familles monoparentales. Ces défauts de forme et de fond nous amènent à refuser les modifications telles que proposées.

3.2 Standards de qualité minimaux

La révision de l'OPEE vise à améliorer la prise en charge, mais elle omet de formuler des standards minimaux de qualité pour les institutions – au contraire de la prise en charge par les familles. Les standards minimaux concernant la qualité des structures doivent être prévus dans l'OPEE afin d'améliorer l'égalité des chances des enfants dans toutes les régions de Suisse. Les cantons qui possèdent déjà des critères élevés ne seront pas préterités puisqu'ils continueront à appliquer leurs propres règles, comme ce fut le cas dans le cadre de la législation sur les allocations familiales. A noter que des standards de qualité sont prévus dans la loi pour les poulaillers et les porcheries au niveau suisse ; on peut se demander pourquoi il en va différemment pour les enfants.

Pour éviter une énorme perte de temps dans tous les cantons, il est impératif de fixer dans l'ordonnance fédérale des standards minimaux quant aux espaces, locaux, personnel et formation.

3.3 Autorisations pour les organisations qui placent des enfants dans un accueil de jour

Le projet présenté ne soumet pas au régime de l'autorisation les organisations qui indiquent des places d'accueil de jour, mais celles-ci ne peuvent indiquer que des familles ou des institutions autorisées.

Cette réglementation nous paraît très éloignée de la pratique en ce qui concerne l'accueil de jour dans des familles. A l'heure actuelle, beaucoup d'associations de parents assument ce travail de mise en relation, avec des niveaux de professionnalisme très variés. On voit mal comment une autorité, cantonale ou autre, arrivera à contrôler toutes les familles de jour et à leur délivrer une autorisation. Il serait à notre avis plus judicieux que les organisations de mise en relation soient assujetties au régime de l'autorisation obligatoire au même titre que les organisations de placement.

Nous proposons donc que les organisations de mise en relation, comme par exemple les associations de parents, soient soumises à autorisation à l'instar des organisations de placement et qu'elles figurent dans l'OPEE, avec leurs droits et leurs devoirs. Le contrôle de parents de jour et le placement d'enfants dans une famille d'accueil de jour requièrent un certain niveau de professionnalisme afin de garantir la qualité. La révision de l'OPEE et l'élaboration de sa nouvelle mouture sont précisément le lieu où il convient de réglementer cela au niveau suisse. Il faut donc modifier en conséquence les dispositions suivantes : art. 1, al. 1, nouvelle let. c ; art. 2, nouvelle let. g ; art. 6, nouvelle let. d ; art 10, compléter l'al. 3 ou nouvel al. 4 ; après l'art. 33, insérer une section 5 Organisations de mise en relation et adapter en parallèle les tâches, etc. énoncées aux art. 30 à 33 pour y inclure ces organisations ; compléter l'art. 37 ; après l'art. 53, insérer une section 5 Organisations de mise en relation ; compléter l'art. 68, al.1.

3.4 Décrets d'application cantonaux

Les cantons devraient en outre accorder leurs pratiques en matière de tarifs de crèche avec leur législation fiscale, de manière à éviter les effets pervers de cette « 2^{ème} fiscalité » que

constituent certains tarifs, comme l'a démontré l'étude effectuée en Suisse romande par les bureaux de l'égalité.¹

Les cantons doivent être tenus de proposer des formations continues en cours d'emploi aux personnes (en grande majorité des femmes) qui, sans formation pédagogique reconnue, ont travaillé pendant plusieurs années dans le domaine de l'accueil des enfants (en étant rémunérées ou non). Cette formation continue doit avoir pour but de valider les acquis de leurs années de travail afin qu'elles puissent, si elles le désirent, suivre le mouvement d'amélioration de la qualité et de professionnalisation dans le domaine de l'accueil des enfants.

4. Commentaire détaillé

ART. 2

Lettre b : définition parents de jour : ajouter maximum quatre enfants de moins de 15 ans *à la fois*, pendant vingt heures au moins...

Lettre f : il nous semble qu'il manque : une organisation *chargée de recenser les places d'accueil en milieu familial*, autorisée à engager et surveiller, etc...

ART. 3

La notion d'autorité interdisciplinaire devrait être clarifiée. Quelles sont les disciplines qui devraient être représentées au sein de cette autorité ?

ART. 4

1^{er} §, ajouter : ... encourageant la formation *et la formation* continue....

§3, ils *doivent* prévoir la conclusion...

ART. 8

Les notions de parents ou d'alliés nous semblent nécessiter des clarifications. S'agit-il des parents en ligne directe : père et mère, à l'exclusion des tantes, oncles ou cousin·e-s ? En ligne collatérale, jusqu'à quel degré de parenté ?

Biffer lettre d) et le § 2.

En outre, il paraît opportun d'ajouter à la liste des exemptions les parrains et marraines de l'enfant ainsi que les proches de la famille. En effet, la formulation actuelle de l'ordonnance implique (volontairement selon le rapport de l'OFJ) qu'une autorisation soit nécessaire lorsqu'un enfant passe régulièrement ses vacances ou week-ends auprès de ses parrains et marraines ou d'autres proches de la famille. Cette solution ne nous paraît pas acceptable étant donné qu'il ne s'agit pas d'un accueil permanent.

ART.15

Même remarque qu'au début : § 1 et 3 : quatre enfants *à la fois*...

ART. 19

Il manque le détail des formations requises : on parle d'un quart de personnes formées : si l'on compte dans ce quart les CFC, c'est insuffisant. Par contre, s'il ne s'agit que des formations HES ou ES, c'est acceptable.

¹ « Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte », égalité.ch 2009

ART. 21

Ajouter : pris en charge *à la fois*.

ART. 36

Changer §2 : L'autorité cantonale *les oblige* à suivre...

ART. 38

L'établissement de statistiques nous paraît hautement nécessaire. Toutefois, si l'on veut disposer de données intercantionales, il s'agit de veiller à ce que les indicateurs soient clairement définis et uniformes.

Alinéa 2 - La récolte de données sur la prise en charge bénévole nous semble aussi très intéressante.

5. CONCLUSION

Cette ordonnance est urgente et nécessaire et la CSDE soutient la direction des changements (voir point 2). Mais nous tenons aux amendements mentionnés sous le point 3 :

→ Il convient de faire deux ordonnances séparées pour l'accueil de jour et l'accueil permanent.

→ L'OPEE doit prévoir des standards minimaux pour la qualité des structures des institutions d'accueil de jour.

→ Les organisations de mise en relation doivent être soumises au régime de l'autorisation.

→ Les cantons doivent avoir l'obligation de fixer les tarifs des institutions à un niveau tel qu'il reste intéressant d'avoir une activité rémunérée.

→ Obligation doit être faite aux cantons d'accompagner le mouvement de professionnalisation avec des modules de validation des acquis destinés aux femmes ayant plusieurs années d'expérience professionnelle dans des institutions d'accueil des enfants.

Vous remerciant d'avance du regard bienveillant que vous voudrez bien porter sur nos observations, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'assurance de nos salutations respectueuses.



Regula Strobel

Présidente de la Conférence Suisse des Déléguées à l'Égalité entre Femmes et Hommes

