

Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants (LSAcc) Quels tenants et aboutissements ?

Prise de position de Pro Enfance (2.07.2026)

Pro Enfance salue la nouvelle loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial (LSAcc)¹, adoptée par le Parlement le 19 décembre 2025. Sa large adhésion constitue un premier pas dans la reconnaissance du rôle systémique de l'accueil de l'enfance (accueil collectif de la petite enfance, accueil collectif parascolaire, accueil familial de jour). Vu le retard pris par la Suisse et comme le démontrent de nombreuses études et rapports, tels que cités dans le rapport explicatif de la CSECN-N² lié à cet objet, il est urgent d'agir.

L'ambition de pérenniser le financement du domaine, diminuer le coût pour les familles et soutenir l'égalité des chances sont des intentions largement partagées et encourageantes. Les conventions-programmes autorisant la création de nouvelles places d'accueil, notamment adaptées aux enfants en situation d'handicap – tout en réduisant les frais complémentaires à la charge de leur famille, constituent également des atouts pour consolider structurellement l'accueil de l'enfance.

La LSAcc questionne néanmoins quant à l'attention portée à l'intérêt supérieur de l'enfant, à la mise en œuvre de l'allocation dite de « garde »³ légiférée ou encore, plus globalement, quant à l'exigence d'une politique publique d'accueil de l'enfance cohérente et inclusive partout en Suisse – garante de la qualité des prestations de l'accueil de l'enfance, de l'égalité des chances dès la naissance ou encore de l'encouragement de l'enfance.

La présente prise de position de Pro Enfance constitue une base de discussion. Elle formule des questionnements perceptibles et, sur cette base, introduit des observations, pistes de réponses ainsi que des recommandations. Certains propos sont formulés pour une prise en considération immédiate, tandis que d'autres engagent une temporalité à plus long terme.

¹ [Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants \(LSAcc\)](#)

² [Initiative parlementaire Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles. Rapport explicatif de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national \(2022\)](#)

³ Les modalités d'accueil de l'enfance ne sont pas sujettes à garder des enfants. Elles répondent à des missions socio-éducatives centrées sur les besoins des enfants et collaborent avec les familles.

Des questions qui se posent – Table des matières

Les intérêts économiques sont-ils nécessairement incompatibles avec l'intérêt supérieur de l'enfant et l'égalité des chances ?.....	2
Quel devenir pour les enfants âgés de 8 à 12 ans ?	3
Un même montant d'allocation de garde pour les familles, quelles conséquences ?	3
Quel impact du financement direct aux familles sur la qualité des prestations et leur développement ?	4
Comment calculer le forfait de l'allocation de garde pour une demi- ou une journée d'accueil ?.....	4
Quel est l'engagement de la Confédération ?	5
Quel impact pour les employeurs et le développement de l'accueil de l'enfance ?.....	6
Quels enjeux potentiels relatifs au registre des allocations de garde ?	6
Quelles statistiques en devenir ?	7
Quelles conclusions ?	7
Plus d'information sur la LSAcc.....	7

Les intérêts économiques sont-ils nécessairement incompatibles avec l'intérêt supérieur de l'enfant et l'égalité des chances ?

Concernant les intentions économiques, la volonté de soutenir la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou la formation est louable. S'il convient de soutenir financièrement les familles et d'apporter des réponses au marché du travail, il est aussi approprié de se préoccuper de la qualité de vie des familles. **La finalité première de l'accueil de l'enfance consiste à permettre aux plus jeunes de notre société de vivre leur enfance et de collaborer avec les familles**, il est donc aussi fondamental de considérer les missions socio-éducatives du domaine et les conditions-cadres favorables à des prestations de qualité et à l'encouragement de l'enfance.

La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant évoque notamment le droit à l'éducation dès la naissance. Les enfants étant de la responsabilité des familles ET de la collectivité, l'accès à l'offre d'accueil institutionnel mérite une réponse sociétale en adéquation avec l'égalité des chances des plus jeunes de notre société. Aussi, l'accessibilité à l'offre n'est pas à statuer principalement en fonction du taux d'activité des familles ou de leur projet de formation, mais d'abord en se référant aux besoins des enfants.

Pour appuyer l'équité des chances dès le plus jeune âge, Pro Enfance recommande à terme un accès à une offre institutionnelle de qualité pour tous les enfants qui en ont besoin, – indépendamment du statut socioprofessionnel des familles⁴.

⁴ [Texte fondateur de Pro Enfance « L'accueil de l'enfance comme pilier d'une politique publique de l'enfance en Suisse – Pour un système cohérent de l'accueil des enfants de 0 à 12 ans » \(2018\)](#)

Quel devenir pour les enfants âgés de 8 à 12 ans ?

L'accueil de l'enfance inclut l'ensemble des modalités d'accueil pour les enfants âgés de zéro à 12 ans. La prise en considération de cette tranche d'âge se fonde sur l'Ordonnance sur le placement d'enfants (OPE). Celle-ci est notamment prise en considération par : la Conférence latine de promotion et de la protection de la jeunesse (CLPPJ)⁵ ; la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)⁶ ; diverses bases légales cantonales.

La nouvelle loi fédérale se limitant aux enfants âgés de zéro à 7 ans, elle renvoie aux cantons la responsabilité des enfants qui ont atteint 8 ans révolus. Pourtant, la focale portée sur les enfants âgés de zéro à 12 ans autorise la considération du parcours de l'enfant dans sa globalité – son développement, ses rythmes, son éveil au monde, sa sécurité – tout comme le besoin de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Les familles, en particulier les femmes, pourraient être amenées à réduire ou arrêter leur activité professionnelle, voire laisser leurs enfants sans surveillance.

Pro Enfance recommande à terme une vision nationale qui tienne compte de la réalité de terrain et une répartition claire des compétences et du financement entre les trois échelons du système fédéral suisse pour les enfants dès la naissance et jusqu'à 12 ans.

Un même montant d'allocation de garde pour les familles, quelles conséquences ?

L'introduction d'une allocation de garde dans la nouvelle base légale est présentée comme une avancée majeure pour les familles. En recevant une aide financière directe, s'élevant au minimum à 100 francs par mois et augmentée de 50 francs pour chaque demi-journée d'accueil supplémentaire – pour un montant maximal de 500 francs par mois, les familles seraient avantagées.

L'allocation de garde, telle que définie dans la LSAcc, n'introduit pas un principe de financement selon la capacité financière des familles – un principe pourtant pratiqué du moins en Suisse romande dans les mécanismes de financement. Sans mesures complémentaires à l'allocation de garde, cela reviendrait non pas à mettre les familles sur un pied d'égalité mais à accroître les inégalités. De plus, **dans le cas où le milieu patronal envisagerait une part contributive des employé·es**, les familles modestes en particulier se verraient doublement pénalisées.

De même, **l'idée d'une demi-journée à 50 francs implique de trouver une solution pour éviter des biais arbitraires**. Par exemple : si une demi-journée se base sur un forfait de 5 heures pour une aide de 50 francs, une famille bénéficiant de quatre heures d'accueil pourrait se voir avantagée comparativement à une famille recourant à 4 heures d'accueil ; inversement si le forfait de 50 francs se base sur une demi-journée de 5 heures, la famille recourant à 4 heures d'accueil pourrait se voir privilégiée par rapport à celle bénéficiant d'une période de 5 heures.

Lors de la révision des bases légales cantonales et/ou ou des adaptations des règlements communaux, Pro Enfance recommande des mesures complémentaires à l'allocation de garde afin de maintenir une échelle

⁵ [Voir par exemple le rapport « Recommandations du 30 janvier 2017 en matière d'exigences de qualité au sein des structures d'accueil extrafamilial » \(CLPPJ\)](#)

⁶ [Voir par exemple le rapport « Recommandations de la CDAS et de la CDIP sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants » \(2022\)](#)

de tarification progressive, qui tient compte de la capacité financière des familles, et de la durée de l'accueil. A terme, une adaptation de la base légale fédérale s'avère en ce sens indispensable.

Quel impact du financement direct aux familles sur la qualité des prestations et leur développement ?

Le financement direct aux familles établi par l'allocation de garde impacte la qualité d'accueil et son développement. L'argent étant versé directement aux familles, en transitant par les caisses de compensation en charge de l'allocation – et non aux structures d'accueil, l'attribution des places et la gestion du personnel sont affaiblis.

Un financement stable et prévisible autorise des conditions-cadres d'accueil favorables aux besoins des enfants. Il admet notamment des relations de confiance entre les professionnel·les et l'enfant, un principe fondamental pour son bien-être et sa sécurité. Un environnement instable accroît quant-à-lui le roulement de personnel et fragilise par conséquent la qualité des prestations. La gestion du personnel est aussi complexifiée, d'autant plus pour les petites structures. Les conditions de travail et la fidélisation du personnel sont mises à rude épreuve.

La mise en concurrence de l'offre d'accueil, via un paiement direct aux familles, diminue par ailleurs le potentiel de pilotage proactif des cantons et des communes, aussi bien en termes quantitatifs que qualitatifs. Les modèles de financements romands, basés sur une aide indirecte aux familles via le subventionnement de l'offre et des réglementations propices à la qualité des prestations, sont constitutifs d'une plus-value. Ils rendent notamment possibles les exigences de formation requises et l'incitation à la formation continue – nécessaires pour assurer les responsabilités envers les enfants, tout comme la coordination des offres et leur planification.

La fragmentation du financement et de la gouvernance du domaine de l'accueil de l'enfance pourrait engendrer un désinvestissement des cantons et des communes ou déstabiliser les politiques publiques mises en place jusqu'ici. La mise en concurrence pourrait par ailleurs réduire l'efficacité des pouvoirs publics aussi au détriment des régions rurales, alpines ou à faibles revenus – et in fine au détriment des familles et de l'équité des chances dès la naissance. Les entreprises et l'économie en seraient aussi impactés.

Pour limiter les effets négatifs du financement direct aux familles, Pro Enfance invite dans l'immédiat les cantons et les communes à être attentif aux mesures permettant de réguler le pilotage de l'accueil de l'enfance et de garantir un financement stable et prévisible aux prestataires. A terme, Pro Enfance recommande d'introduire sur le plan fédéral un financement indirect aux familles en passant par les prestataires de l'accueil de l'enfance – tout en le corrélant à la qualité des offres.

Comment calculer le forfait de l'allocation de garde pour une demi- ou une journée d'accueil ?

La manière dont est calculée la demi- ou la journée d'accueil de l'enfant, moyennant une allocation de garde de 50 francs par demi-journée telle que légiférée dans la LSAcc, constitue un défi de taille – les heures d'ouvertures pouvant varier d'une structure d'accueil à une autre et le coût d'une heure d'accueil étant notamment corrélé à la tranche d'âge et à la qualité des prestations⁷. **Envisager une allocation**

⁷ [Coûts et financements de l'accueil de l'enfance. Optimisation de l'efficacité de la gestion et de l'organisation des offres d'accueil d'un point de vue des coûts, de la qualité et de son financement \(Pro Enfance, 2019\)](#)

forfaitaire, par exemple pour une période de quatre ou huit heures d'accueil, ne permet pas d'examiner la complexité du terrain.

Pro Enfance recommande une allocation calculée sur la base d'une heure d'accueil en tant que plus petit dénominateur commun. Cette proposition implique toutefois d'être attentif à l'iniquité pouvant être générée par la valeur uniforme de 50 francs par demi-journée ou celle de 100 francs par journée introduite dans la LAScc. En effet, ce format ne tient pas compte de la durée d'accueil de l'enfant pouvant être variable (par ex. au sein d'une même modalité d'accueil, entre l'accueil de la petite enfance et l'accueil parascolaire, voire dans le cas du recours à l'offre d'accueil collectif et à l'accueil familial de jour). Sans mesures supplémentaires, **le modèle de l'allocation de garde s'avère moins avantageux pour les familles qui recourent aux prestations sur un temps long, comparativement à un temps moindre.**

Pro Enfance recommande une allocation calculée sur la base d'une heure d'accueil. Des mesures doivent par ailleurs être garanties pour éviter une iniquité en fonction du taux d'accueil sollicité par les familles.

Quel est l'engagement de la Confédération ?

La LSAcc introduit deux conventions-programmes pour encourager le développement de l'accueil de l'enfance. Le premier programme vise à soutenir la création de places afin de combler les lacunes dans l'offre d'accueil. Le second pointe le développement spécifique de places adaptées aux besoins des enfants en situation de handicap et à réduire les frais à charge de leur famille. À cet effet, un crédit d'engagement à hauteur de 100 millions de francs a été approuvé pour une durée de quatre ans. Cette volonté est certainement séduisante.

La question se pose quant aux critères qui permettront de définir les lacunes quantitatives. A cet effet, **il apparaît fondamental de ne pas freiner le développement de l'offre dans les cantons précurseurs.** De ce point de vue, la Suisse romande est à prendre en exemple : des politiques cantonales en faveur de l'accueil de jour ont permis de développer de nombreuses places au cours des dernières années. Les cantons comptent aujourd'hui moins de parents au foyer que la Suisse allemande, et plus de familles dont les parents travaillent à temps complet.

En outre, **le dispositif fédéral transfère la responsabilité financière de l'allocation de garde aux employeurs,** l'accueil de l'enfance étant une « (...) condition préalable à l'exploitation du potentiel d'activité des parents »⁸ pour un coût estimé à 600 millions de francs pour la première année. Si l'accueil de l'enfance constitue un atout pour les entreprises et l'économie, **l'absence d'une participation financière substantielle de la Confédération limite son rôle dans un domaine relevant de l'action publique.**

Pro Enfance demande à terme 1 franc par enfant et par heure d'accueil de la part de la Confédération.⁹

⁸ [Initiative parlementaire « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles »](#). Nouvelles propositions et rapport complémentaire de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (2024)

⁹ [1 franc pour chaque enfant de la part de la Confédération : un soutien pour l'accueil de l'enfance](#) (Communiqué de presse Pro Enfance, 2021)

Quelle perspective pour la qualité de l'accueil de l'enfance ?

La LSAcc supprime les conventions-programmes visant à améliorer la qualité des offres d'accueil de l'enfance sous ses aspects pédagogiques et structurels. Ceci est contreproductif pour les enfants et la société, d'autant plus que les cantons commençaient à les maîtriser.

D'une part, comme l'affirme la littérature, les bénéfices de l'accueil de l'enfance sont conditionnés par la qualité de l'offre. Lorsque celle-ci est insuffisante, l'impact est nul, voir négatif. D'autre part, l'amélioration des offres d'accueil des jeunes enfants augmente le PIB d'environ 0,5% par année.¹⁰

Dans un contexte de renouvellement important du personnel et de pénurie de professionnel·les provenant du tertiaire, **il est de circonstance d'offrir des conditions-cadres en adéquation avec les missions socio-éducatives de l'accueil de l'enfance** – la qualité des offres en fait partie intégrante.

Pro Enfance recommande d'investir dans le domaine de l'accueil de l'enfance en corrélant le financement au développement de la qualité.

Quel impact pour les employeurs et le développement de l'accueil de l'enfance ?

L'adéquation de l'allocation de garde instituée dans la LSAcc se pose vu que **des employeurs contribuent déjà de manière tripartite au financement de l'accueil de l'enfance** – du moins dans les cantons de FR, GE, NE, VD, TI. Les employeurs de ces cantons pourraient être soumis à une double participation à l'accueil de l'enfance (fédéral et cantonal), ce qui constituerait un « coup de massue » pour les entreprises.

Augmenter la participation des employeurs paraît peu plausible. En cas d'affaiblissement des modèles de financement institués par les cantons concernés, la charge pourrait se déplacer vers les communes ou les familles par une hausse de la tarification ou une réduction quantitative et/ou qualitative de l'offre.

Pour les cantons ne bénéficiant pas d'une contribution des employeurs, un désengagement est aussi de possible. De plus, **pour tous les cantons**, l'allocation de garde constitue un défi pour le pilotage et le développement de la qualité de l'offre (voir ci-avant la question de l'aide versée directement aux familles).

Afin de garantir la qualité d'accueil de l'enfance et ne pas impacter davantage la charge des familles et/ou des communes, Pro Enfance appelle les cantons à prendre, le cas échéant, des mesures compensatoires favorables au pilotage et au développement de la qualité des prestations.

Quels enjeux potentiels relatifs au registre des allocations de garde ?

Le recours aux caisses de compensation pour les allocations de garde vise la simplification administrative. **La volonté de simplification administrative mérite d'être encouragée de manière non unilatérale.** La LSAcc précise que la Centrale de compensation tient un registre des allocations de garde, financé par la Confédération. A cet effet, il y a lieu d'évaluer l'impact sur les structures d'accueil pour la transmission des informations. Dans le cas où les prestataires d'accueil de l'enfance seraient amenés à transmettre des données utiles au registre des allocations (par ex. sur la fréquentation sur une période donnée ou la surindemnisation), la tâche est à inclure dans leur cahier des charges – non seulement pour la mise en

¹⁰ [Whitepaper sur les investissements en faveur de la petite enfance : Éclairage sur leur utilité pour l'économie nationale \(Jacobs Foundation, 2020\)](#)

place du modèle arrêté, mais aussi pour la transmission régulière des informations. De plus, il convient dans le processus d'accorder une attention particulière aux petites structures et aux données sensibles.

Pour Pro Enfance, tout éventuel nouveau coût pouvant être engendré par la mise à disposition d'un registre des allocations de garde ne devrait pas être attribué aux prestataires d'accueil de l'enfance – ni aux familles. Il convient donc le cas échéant d'en définir la responsabilité financière. De plus, la protection des données doit être garantie.

Quelles statistiques en devenir ?

La LSAcc institue des statistiques. Celles-ci peuvent s'avérer être un outil utile d'aide à la décision et à la planification du développement de l'accueil de l'enfance en Suisse. La détermination des buts et du financement des statistiques mériterait d'être soumise à consultation afin d'en garantir leur efficacité. Il s'agit aussi d'y inclure les besoins du terrain et la diversité des pratiques, en définissant des dénominateurs communs comparables pour l'ensemble des régions linguistiques et suscitant une large adhésion. L'exigence de statistiques devrait aussi être corrélée avec un observatoire de l'enfance.

Pro Enfance recommande dans l'immédiat une consultation en amont pour garantir l'efficacité des statistiques, la responsabilité du financement et une large adhésion des dénominateurs communs. Les statistiques sont à corrélées à terme à un observatoire de l'enfance.

Quelles conclusions ?

La reconnaissance de l'accueil de l'enfance et la pérennisation de son financement sont en marche. Présentement, il y a lieu d'interroger le processus de mise en œuvre de la LSAcc et de soumettre à consultation l'ordonnance d'application. A court terme, il convient en particulier de s'assurer que les nouveaux principes de financement, introduits par l'allocation de garde, ne fragilisent ni les mécanismes financiers ni les processus de gouvernance opérés jusqu'ici. Le cas échéant, des mesures compensatoires doivent être garanties pour atténuer les effets collatéraux potentiels de l'allocation de garde.

« L'éducation et l'accueil de l'enfance constituent un des piliers d'une politique réussie de l'enfance et de la famille. »¹¹ La LSAcc introduisant de nombreux questionnements, il est manifeste que la discussion doit se poursuivre. Dans cette perspective, Pro Enfance confirme l'exigence d'une politique de l'accueil de l'enfance cohérente et inclusive – partout en Suisse et en articulation avec la politique de l'enfance. Cela implique notamment des prestations de qualité pour tous les enfants qui en ont besoin, un financement solide et une clarification des compétences à l'échelle des trois niveaux politiques (Confédération, cantons, communes).

Plus d'information sur la LSAcc

L'Office fédérale des assurances sociales (OFAS) propose un [espace Internet dédié à la LSAcc](#)¹², introduisant différentes questions et réponses.

¹¹ [Concept national pour l'éducation et l'accueil de l'enfance \(Association pour l'accueil de l'enfance tessinoise ATAN, Association tessinoise pour l'accueil familial de jour FTFD, Kibesuisse ; 2025\)](#)

¹² La présente prise de position ne s'est pas arrêtée sur les réponses introduites dans l'espace dédié.