



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

28 novembre 2017

**Pièce n° 5**

***Central Unit for Child Welfare c. Finlande***  
Réclamation n° 139/2016

**NOUVELLE REPLIQUE DU GOUVERNEMENT SUR LE BIEN-  
FONDE**

**Enregistrée au secrétariat le 21 novembre 2017**



21 novembre 2017

HEL7M0591-43

M. Henrik Kristensen  
Secrétaire exécutif adjoint  
Comité européen des droits sociaux

Réclamation n° 139/2016  
**Central Union for Child Welfare (CUCW) c. Finlande**

Monsieur,

Me référant à votre courrier du 11 octobre 2017 concernant la réclamation susmentionnée, j'ai l'honneur de vous présenter, au nom du Gouvernement finlandais, les nouvelles observations ci-après relatives au bien-fondé de la réclamation.

### **NOUVELLES OBSERVATIONS SUR LE BIEN-FONDÉ DE LA RÉCLAMATION**

1. Le Gouvernement rappelle ses observations du 18 juillet 2017 sur le bien-fondé la réclamation.
2. Il attire l'attention, en réponse à la réplique de la Central Union for Child Welfare's (CUCW) du 29 septembre 2017, sur les points suivants :

*Tout enfant a droit à 20 heures de services d'éducation et d'accueil de la petite enfance*

3. Le Gouvernement rappelle que selon la loi modifiée relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance, les municipalités sont tenues de fournir des services d'éducation et d'accueil à tous les enfants résidant sur leur territoire. Chaque enfant est en droit d'être accueilli pendant au moins 20 heures par semaine (quatre heures par jour) dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance – le service comprenant une alimentation saine et suffisante – et pendant plus de 20 heures lorsque la situation individuelle du tuteur de l'enfant (emploi, études, etc.) le nécessite. L'enfant doit également pouvoir être accueilli à temps plein dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance si cela s'avère nécessaire en raison de son développement, de son besoin de soutien ou de la situation de sa famille, ou lorsque son intérêt supérieur l'exige. Par conséquent, la législation modifiée ne prive aucun enfant de la prise en charge offerte par les structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance.

4. Un minimum de 20 heures de prise en charge par une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance est garanti à tout enfant par l'article 11a de la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance. Toute durée de prise en charge supplémentaire est fondée sur une évaluation des besoins qui est la même pour tous les enfants. Il n'y a pas de groupe d'enfants défavorisé et la durée d'accueil fait l'objet d'une décision au cas par cas en fonction de la situation individuelle de chacun.
5. À cet égard, le Gouvernement souligne qu'il n'y a pas de discrimination dans le droit à bénéficier d'une éducation et d'un accueil de la petite enfance en Finlande, dans la mesure où les conditions d'accès à ce droit ont été modifiées pour tous les enfants. Contrairement aux allégations de la CUCW, aucune distinction n'est faite entre l'un ou l'autre groupe concerné par l'accueil à temps partiel, et les enfants de personnes au chômage ou en congé parental visés par la modification le sont au même titre que les enfants dont les parents sont père ou mère au foyer ou retraités.
6. Par ailleurs, selon les *travaux préparatoires* à la loi, les intérêts de l'enfant passent avant tout dans l'organisation des activités découlant de la modification du droit à une éducation et à un accueil de la petite enfance. L'accueil régulier de l'enfant dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance est un bon point de départ pour l'apprentissage et le développement globaux de l'enfant, en ce qu'il aide à prévenir les difficultés d'apprentissage, offre à l'enfant l'occasion de nouer des relations avec des pairs et permet de réaliser les objectifs fixés pour les activités d'éducation et d'accueil de la petite enfance. Des relations continues et durables sont très importantes pour la sécurité de l'enfant et pour une prise en charge de qualité. L'organisation de la prise en charge doit par conséquent rester souple et il doit toujours être tenu compte de la situation familiale lorsque la durée de l'accueil est modifiée. Les municipalités sont libres d'organiser l'accueil de la petite enfance plus longtemps que le minimum légal.
7. Le Gouvernement admet que, comme l'a indiqué la CUCW dans sa réplique, le Chancelier de la justice a présenté, le 24 septembre 2015, les observations suivantes concernant le projet de loi :

« Les modifications proposées à la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance auront pour conséquence de faire dépendre toute prise en charge supérieure à 20 heures d'une évaluation des besoins par les services municipaux, sauf dans les cas mentionnés à l'article 11a, alinéa 2 du projet de loi. Ainsi, la possibilité pour un enfant d'être accueilli pendant plus de 20 heures dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance ne sera pas déterminée par le principe de l'égalité des droits, mais en fonction de la situation de ses parents. La situation créée par la réforme du système d'éducation et d'accueil de la petite enfance pose par conséquent un problème de principe au regard des articles 6 et 16 de la Constitution. ---

Je ne pense pas que l'importance devant être accordée aux intérêts de l'enfant dans l'évaluation des besoins par les services municipaux soit définie par la loi avec assez de précision pour garantir l'application du principe d'égalité consacré par l'article 6 de la Constitution. Je considère qu'il y a lieu de soumettre le projet de loi gouvernemental à l'examen de la Commission chargée du droit constitutionnel ».

8. Le Gouvernement renvoie à ses précédentes observations du 18 juillet 2017 et rappelle que la Commission parlementaire chargée du droit constitutionnel a présenté une Déclaration sur la modification de la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance (Déclaration PeVL 12/2015 vp).

9. La Commission a également évalué la modification au regard de l'article 6 de la Constitution consacré à l'égalité, selon lequel tous les hommes sont égaux devant la loi et nul ne peut faire l'objet d'une discrimination pour un motif lié à sa personne. La Commission a souligné que dans l'évaluation du besoin de prise en charge de jour, le facteur déterminant était l'intérêt de l'enfant dans chaque situation individuelle. Selon la Commission chargée du droit constitutionnel, le niveau requis d'égalité est suffisamment assuré, dans la mesure où tout enfant est, en dernier ressort, en droit d'être accueilli à temps complet dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance si cela s'avère nécessaire pour son développement, en raison de son besoin de soutien ou de sa situation familiale, ou pour d'autres raisons considérées comme relevant de l'intérêt supérieur de l'enfant. Une éducation et un accueil à temps complet sont donc garantis aux enfants qui en ont besoin.
10. Le Gouvernement rappelle également que la distinction créée par la modification à la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance a une justification objective et raisonnable parce qu'elle tient compte des différents besoins de familles distinctes et que nul n'est entièrement privé de services d'éducation et d'accueil de la petite enfance. Par conséquent, le droit des enfants à des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance est garanti. Il n'y a donc pas de discrimination fondée sur le statut social et socio-économique des parents ou d'autres critères. Le principe posé par la Charte est de veiller à ce que les familles, les enfants et les travailleurs aient accès aux services, prestations et autres dispositifs dont ils ont besoin. Il appartient à l'État partie de régler les détails spécifiques de son système de garde d'enfant.
11. À cet égard, et en réponse aux observations de la CUCW, le Gouvernement considère que les allégations de cette dernière, selon lesquelles les services devraient être universels et identiques pour tous, indépendamment des différentes situations familiales, sont trop rigides et ne suivent pas la logique de la jurisprudence mentionnée dans son mémoire.
12. Le Gouvernement tient également à corriger une perception erronée de la CUCW concernant l'article E sur la discrimination et souligne que, renvoyant aux paragraphes 4 et 63 de ses observations précédentes, la formule qu'il y a employée était « articles 16, 17 et 27§1c lus seul ou en combinaison avec l'article E ». Il a, au demeurant, tenu compte de l'article E.

#### *L'allocation pour garde d'enfant à domicile*

13. Le Gouvernement fait observer que pour assurer la garde de leurs enfants, les parents peuvent, en vertu de la loi relative à l'allocation pour garde d'enfant à domicile et à l'allocation pour garde privée (n° 1128/1996), bénéficier d'une allocation pour garde d'enfant à domicile ou désigner un prestataire de services de garde d'enfants qui percevra une allocation pour garde privée. Ces allocations sont octroyées à la condition que l'enfant soit pris en charge autrement que par une structure municipale d'éducation et d'accueil de la petite enfance. L'allocation pour garde d'enfant à domicile consiste en un montant fixe qui dépend du nombre d'enfants gardés à domicile et en un complément calculé en fonction des revenus. Outre l'allocation pour garde d'enfant à domicile prévue par la loi, certaines communes complètent l'allocation par un supplément municipal.

14. L'allocation pour garde d'enfant à domicile peut être versée en même temps que des indemnités de chômage. Cependant, selon le chapitre 4, article 8 de la loi relative à l'assurance chômage (n° 1292/2002), le montant de l'allocation pour garde d'enfant à domicile versé à un demandeur d'emploi ou à son(sa) conjoint(e) est déduit de l'allocation de chômage. L'allocation pour garde d'enfant à domicile est déduite de l'allocation de chômage de base depuis 1993.
15. La déduction vise à servir l'objectif du système de prestations de chômage, c'est à dire que le système doit encourager la personne au chômage à rechercher un emploi ou à utiliser les services de promotion de l'emploi et que les prestations de chômage sont destinées aux chômeurs qui sont en mesure d'accepter un emploi aux conditions généralement appliquées sur le marché du travail. Si l'allocation pour garde d'enfant à domicile n'était pas déduite de l'allocation de chômage, le niveau de revenus du demandeur d'emploi serait disproportionné par rapport aux revenus qu'il tirerait d'un travail rémunéré. Cela pourrait dissuader les chômeurs qui perçoivent une allocation pour garde d'enfant à domicile de rechercher un emploi ou d'utiliser les services de promotion de l'emploi.

*La prise en charge à temps partiel des enfants remplit les objectifs de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance prévus par la loi*

16. Le Gouvernement fait observer que selon les *travaux préparatoires* à la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance, l'accueil à temps partiel devra aussi remplir les objectifs prévus par la loi, avec la même qualité que la prise en charge à temps complet. Même après la modification, l'accueil de l'enfant sera organisé, dans la mesure du possible, sous la forme que préfèrent les parents ou autres tuteurs de l'enfant. L'éducation et l'accueil de la petite enfance seront aménagés soit sur des demi-journées, soit sur des demi-semaines, selon ce qui arrange les parents.
17. Le ministère de l'Éducation et de la Culture a donné des instructions pour que les repas soient dûment servis en cas de prise en charge à temps partiel. Selon les instructions du ministère, le droit modifié à une éducation et à un accueil de la petite enfance ne doit placer aucun enfant dans une situation où il ne bénéficierait pas du même service que les autres enfants présents dans la structure. Un enfant accueilli dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance pendant quatre heures par jour a droit aux mêmes repas et collations que les enfants accueillis pour la journée entière aux heures où ils sont présents ensemble.
18. Aux termes de l'article 2b de la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance, une alimentation saine en quantité suffisante répondant aux besoins nutritionnels de l'enfant doit être servie aux enfants pris en charge dans les structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance, sauf si la nature de la prise en charge dans un centre d'accueil de jour ou dans une structure familiale privée exige qu'il en soit autrement. Les repas doivent être organisés et gérés de manière adaptée.
19. Les heures de repas et les quantités servies sont décidées localement. La nourriture doit respecter les normes générales de qualité en matière de nutrition et de santé et doivent être servis en quantité et aux fréquences adéquates, selon la durée de présence de l'enfant dans la structure d'accueil.

20. Les obligations en matière de repas dépendront des besoins individuels de l'enfant (âge, développement, besoin de soutien et besoins nutritionnels) et de la durée pendant laquelle l'enfant est accueilli au cours de la journée. Les repas d'un enfant diabétique ou d'un très petit enfant, par exemple, ne peuvent être servis uniquement aux heures de repas fixes ou en fonction de la durée d'accueil dans la structure : leur fréquence doit être évaluée au cas par cas. Les décisions en matière de nutrition doivent être prises avant tout dans le souci de l'intérêt et du bien-être de l'enfant, conformément à la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance.
21. Le Conseil nutritionnel finlandais a formulé des recommandations sur le régime alimentaire des familles avec enfants, qui donnent aussi des conseils sur l'alimentation dans les structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance (*Manger ensemble – recommandations nutritionnelles aux familles avec enfants*, 2016).
22. Les effectifs des structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance sont fixés par le décret relatif à la garde d'enfant (n° 239/1973). Les effectifs varient selon que les enfants de plus de trois ans sont accueillis à temps complet ou à temps partiel. Le ratio effectifs/enfants est de 1/8 lorsque les enfants sont accueillis plus de cinq heures par jour, c'est-à-dire qu'un éducateur doit être présent pour huit enfants à tout moment. Le ratio pour un accueil à temps partiel est de 1/13. Il est de 1/4 pour les enfants de moins de trois ans quelle que soit la durée de leur prise en charge. Les effectifs requis en cas d'accueil à temps partiel n'ont pas été modifiés avec la réforme du système d'éducation et d'accueil de la petite enfance. Il convient néanmoins de noter que le ratio effectifs/enfants pour les enfants de plus de trois ans accueillis à temps complet a été porté de 1/7 à 1/8 avec effet à la date d'entrée en vigueur de la réforme.
23. Selon l'article 9 de la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance, l'Agence nationale finlandaise pour l'éducation a élaboré un nouveau Programme commun pour l'éducation et l'accueil de la petite enfance daté du 18 octobre 2016. Il est désormais attendu des structures municipales et privées d'éducation et d'accueil de la petite enfance qu'elles exercent leurs fonctions en suivant les thématiques du Programme. Par ailleurs, il existe désormais une obligation légale d'élaborer des programmes locaux. Le déploiement des programmes locaux d'éducation et d'accueil de la petite enfance était exigé au plus tard le 1<sup>er</sup> août 2017. L'article 7a de la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance crée également une obligation d'élaborer un plan personnalisé d'éducation et d'accueil pour chaque enfant.
24. Le plan personnalisé définit les objectifs de l'éducation et de l'accueil de l'enfant de façon à ce qu'ils soutiennent son apprentissage, son développement et son bien-être, ainsi que les mesures qui permettront d'atteindre ces objectifs. Il prend également note des besoins de soutien de l'enfant, des mesures de soutien envisagées et des résultats obtenus. Le plan personnalisé doit être élaboré sur la base du Programme commun révisé. Le plan personnalisé, établi pour chaque enfant, contribue à la réalisation des objectifs de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance et accompagne tous les enfants pris en charge dans ces structures.

25. Selon son évaluation d'impact (Agence nationale finlandaise pour l'éducation, 27 septembre 2016), le Programme national commun pour l'éducation et l'accueil de la petite enfance a été conçu pour fournir des directives et un soutien plus transparents aux responsables de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance, pour les aider à élaborer les programmes locaux d'éducation et d'accueil de la petite enfance, pour favoriser la collaboration et la participation des enfants et des personnes qui s'en occupent et pour faciliter l'organisation concrète et la réalisation de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance.

*La définition de l'étendue du droit à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance*

26. Le Gouvernement fait observer que selon les allégations de la CUCW dans la réplique susmentionnée, « *le Gouvernement n'a fourni aucune instruction pour l'interprétation de cette règle exceptionnelle par les municipalités (prise en charge à temps plein sous condition de ressources)* ».
27. Le Gouvernement souligne à cet égard que le raisonnement de l'article 11a, alinéas 3 et 4 de la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance s'efforce d'offrir une description la plus détaillée possible des différentes situations envisageables en relation avec le contexte familial et le développement individuel de l'enfant. Cependant, les situations familiales sont si diverses qu'il est impossible de détailler dans le texte de cet article tous les critères devant être pris en compte pour définir l'étendue du droit aux services d'éducation et d'accueil de la petite enfance.
28. Par ailleurs, selon les *travaux préparatoires* à l'article 11a, alinéa 3 de la loi, le droit à bénéficier de services d'éducation et d'accueil de la petite enfance et l'étendue de ce droit seront déterminés par les services municipaux après avoir examiné la situation familiale de l'enfant. Par exemple, lorsque le temps partiel d'un parent est organisé de façon à ce qu'il travaille à temps complet une semaine sur deux, la prise en charge de l'enfant devra également être organisée sur la base d'un temps plein pendant les semaines de travail du parent. Ou bien, lorsque le temps de travail du parent ou tuteur représente 80 % de la durée maximale de travail à temps complet dans le secteur concerné et qu'il est donc considéré comme travaillant à temps partiel, l'étendue du droit d'accueil de l'enfant devra être adaptée à cette situation particulière. Les *travaux préparatoires* à la loi s'attachent à définir les services d'accueil et d'éducation de la petite enfance comme promouvant l'emploi et la réinsertion. Il y est néanmoins souligné que la réforme ne doit pas avoir pour résultat de déplacer inutilement des enfants d'une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance à une autre selon les fluctuations de la situation d'emploi des parents ou tuteurs.
29. Selon les *travaux préparatoires* à l'élaboration de l'article 11a, alinéa 4 de la loi, en cas de demande de prise en charge à temps complet, les services compétents doivent examiner les raisons avancées par la famille, ainsi que ses besoins, conjointement avec cette dernière. Il doit être procédé à une évaluation au cas par cas des informations soumises.
30. Le seuil d'accès à une prise en charge à temps plein doit être bas, et ne devrait généralement pas nécessiter l'avis d'un spécialiste, ni de justificatifs particuliers lorsque l'accueil est organisé en raison du développement de l'enfant, de son besoin de soutien ou de la situation de sa famille.

31. Si les responsables de l'enfant et les services municipaux ne s'entendent pas sur la nécessité d'organiser un accueil à temps complet, il sera alors nécessaire de produire des documents démontrant le bien-fondé de la demande, par exemple délivrés par des spécialistes et les services de protection sociale.
32. Selon les *travaux préparatoires* à la loi, la modification du droit subjectif ne peut néanmoins avoir pour conséquence d'obliger les intéressés à procéder aux démarches prévues par la loi précédente pour pouvoir bénéficier du droit à une éducation et à un accueil de la petite enfance, par exemple en sollicitant une mesure de soutien de proximité auprès des services de protection de l'enfance ou en faisant appel à d'autres services sociaux municipaux ou à un centre de conseil familial, ce qui pourrait s'avérer, globalement, un processus long et coûteux.
33. Il est aussi précisé, dans les *travaux préparatoires*, que l'enfant peut avoir besoin d'un soutien sur le plan physique, cognitif, artistique, émotionnel, social ou dans un autre domaine en lien avec l'apprentissage ou le développement, qui pourrait lui être plus efficacement offert dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance qu'au sein de son foyer. La situation familiale de l'enfant peut aussi justifier une prise en charge à temps plein dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance. En effet, selon les *travaux préparatoires*, les parents peuvent souffrir de problèmes de santé physique et psychologique, consommer des stupéfiants ou avoir des problèmes familiaux. Ou bien, en cas de naissance multiple dans la famille, l'accueil des enfants plus âgés dans une structure peut prévenir l'épuisement parental. Il en va de même lorsqu'une famille a un enfant prématuré, un enfant handicapé ou un enfant malade, ou lorsqu'un parent est à la maison ou qu'un autre enfant de la famille est atteint d'une maladie chronique ou d'un handicap.
34. D'après les *travaux préparatoires*, un accueil prolongé dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance peut aussi être bénéfique aux populations immigrées, dans la mesure où il peut contribuer à l'apprentissage linguistique de l'enfant, à l'établissement de liens d'amitié et à l'intégration sociale générale de l'enfant et de sa famille. Il prépare aussi l'enfant à l'école et développe ses capacités à travailler en équipe.
35. Le Gouvernement fait observer à cet égard que les *travaux préparatoires* à la loi jugent essentiel d'aborder la prise en charge prolongée dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance avec une vision large, en tenant compte de la situation globale de l'enfant et de la famille, sans pour autant les étiqueter ou les condamner, et de continuer d'envisager l'éducation et l'accueil de la petite enfance dans son rôle de prévention, en tant que forme essentielle de protection de l'enfance. En dernier ressort, l'intérêt de l'enfant doit primer sur toute autre considération.
36. Selon les *travaux préparatoires*, le parent ou le responsable de l'enfant ne sera pas forcément capable de solliciter une prise en charge de plus de 20 heures dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance ou de fournir les justificatifs adéquats pour appuyer sa demande. Les services municipaux doivent prendre les mesures nécessaires pour que les différentes options offertes et les procédures à suivre pour en bénéficier soient connues des parents ou des responsables de l'enfant. Les informations ou justificatifs exigés, par exemple, pour évaluer une demande du type mentionné à l'alinéa 4, peuvent aussi varier selon les cas. Les services municipaux doivent, s'il y a lieu, inviter l'utilisateur à compléter son dossier et le guider pour formuler sa demande.

37. Les services municipaux peuvent aussi décider d'accueillir un enfant pendant une durée dépassant la norme minimale prévue par l'article 11a de la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance, mais doivent alors veiller à assurer un traitement équitable à tous les usagers. Toute personne se trouvant dans la même situation doit également pouvoir accéder à une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance pendant une durée dépassant le minimum légal.
38. Il est précisé, dans les *travaux préparatoires*, que la situation des parents ou autres responsables vivant avec l'enfant sera examinée lors de l'évaluation de l'étendue du droit à des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance. Le besoin de prise en charge d'un enfant peut aussi devoir être évalué séparément en fonction de la situation de chaque parent lorsque les parents ou autres responsables sont séparés, et notamment en cas de logement partagé. Des décisions administratives distinctes concernant le droit à une éducation et à un accueil de la petite enfance doivent aussi, si nécessaire, être délivrées aux parents ou autres responsables. Selon les *travaux préparatoires*, le besoin de prise en charge de l'enfant doit être évalué globalement, en évitant les changements inutiles, et individuellement, en fonction des deux lieux de résidence et des besoins de chaque parent lorsqu'ils vivent dans deux subdivisions administratives différentes.
39. Le Programme national commun pour l'éducation et l'accueil de la petite enfance, élaboré par l'Agence nationale finlandaise pour l'éducation (Chapitre 2.2, les formes de prise en charge dans les structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance, p. 17) indique également ce qui suit :
- « Il importe que les personnes responsables de l'enfant disposent d'informations suffisantes sur le contenu et les caractéristiques de toutes les formes de prise en charge. La forme et l'étendue de la prise en charge seront négociées avec le responsable de l'enfant en fonction des besoins et des intérêts de l'enfant. Un avis et des conseils seront non seulement fournis au moment de la demande de service, mais aussi une fois que l'enfant aura été pris en charge dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance ».
40. Selon le raisonnement détaillé à l'appui du projet de loi gouvernemental, l'étendue de la prise en charge par une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance sera confirmée par une décision de la municipalité sur la base de la situation de vie principale de la famille. La décision sera rendue par l'organe décisionnaire de la municipalité mentionné à l'article 11d de la loi, ou par un organe subalterne officiellement désigné. Une prise en charge excédant la durée spécifiée dans ladite décision sera assurée avec la souplesse requise si des circonstances temporaires et imprévues l'exigent. La décision concernant l'étendue de la prise en charge pourra, le cas échéant, être modifiée si la situation de la famille a changé.
41. La décision administrative fixant la durée de l'accueil sera fondée sur une évaluation équitable du besoin de prise en charge. Elle pourra faire l'objet d'une correction ou d'un recours. Le droit de recours s'appliquera également à toute décision prise par la suite en vue de modifier la durée de la prise en charge.

*L'évaluation de l'impact*

42. Le Gouvernement fait observer que dans sa réplique, la CUCW soutient que : « ni les économies à long terme que permettra de réaliser la restriction de l'accès aux structures préscolaires, ni l'impact de cette mesure sur les enfants, n'ont été évalués pendant le processus de préparation de la modification de la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance ».
43. Le Gouvernement considère que l'évaluation de l'impact sur les enfants a été effectuée de manière appropriée et réaliste dans le projet de loi gouvernemental et qu'elle met en lumière aussi bien ses aspects positifs que négatifs. Elle a porté sur l'éducation et l'accueil de la petite enfance dans les secteurs public et privé. L'évaluation d'impact propose des solutions pour servir les intérêts de l'enfant sur différents points.
44. Les *travaux préparatoires* à la loi ont également évalué l'impact économique à long terme de la réforme. Par exemple, le passage sur les économies de coûts envisage une économie de 62 millions d'euros en 2017, comprenant quelque 15,9 millions d'euros de transferts publics et environ 46,1 million d'euros de cofinancements municipaux. L'évaluation de l'impact économique du projet de loi gouvernemental est fondée sur des estimations, et les effets de la proposition sur chaque commune seront variables.
45. L'évaluation de l'impact de la réforme sur les enfants et l'évaluation de l'impact économique ont été réalisées dans le cadre des attributions officielles du ministère de l'Éducation et de la Culture. Elles ont été menées à la lumière des connaissances disponibles lorsque la loi a été élaborée. Le Gouvernement souligne qu'il n'a naturellement pas été possible de présager des situations des familles à l'avance, et les effets de la modification ont, par conséquent, été suivis de manière approfondie pendant et après la mise en application, par le biais, par exemple, du projet de recherche *VakaVai*.
46. Le Gouvernement rappelle à cet égard que le projet de recherche *VakaVai* – « *Étude des effets de la nouvelle législation relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance en Finlande* », couvre les années 2016 et 2017. Il évalue de manière approfondie les effets des modifications législatives entrées en vigueur en 2015 et 2016.
47. La réforme du droit à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance a pris effet relativement rapidement, la modification ayant été promulguée en janvier 2016 et étant entrée en vigueur en août de la même année. Les données utilisées dans le cadre du projet *VakaVai* ont été recueillies pendant la phase de transition, alors que les pratiques municipales étaient en train de prendre forme. Les estimations de l'impact global de la réforme, notamment sur le plan des coûts, ne sont donc qu'indicatives. Les modifications étant entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2016, il n'a pas été possible de vérifier tous leurs effets, ni leur ampleur, dès 2017.
48. Enfin, selon l'étude *VakaVai*, le droit individuel à une éducation et à un accueil de la petite enfance a été restreint dans 132 communes, et 77 communes ont décidé de laisser ce droit inchangé. D'après les informations fournies par l'Institut national de la santé de la protection sociale (Éducation et accueil de la petite enfance en 2016 – rapport partiel de l'enquête municipale 30/2017), environ 10 % des enfants (soit 21 488 enfants) ont été pris en charge pendant un maximum de 20 heures par semaine dans une structure municipale d'éducation et d'accueil de la petite enfance en 2016.

*La stabilité des relations*

49. Le Gouvernement fait observer que selon l'article 11a, alinéa 8 de la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance :

« La place attribuée à l'enfant dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance est maintenue dans les centres d'accueil de jour et, dans la mesure du possible, dans les structures d'accueil familial privées, si la durée de prise en charge de l'enfant est modifiée en application des alinéas 1 à 4 ».

50. La disposition garantit à l'enfant la même place dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance si l'étendue de son droit est modifiée.

51. L'évaluation de l'impact du projet de loi gouvernemental sur l'enfant a expressément insisté sur l'importance que revêtait le maintien de relations stables et continues. L'évaluation d'impact précise en effet ce qui suit :

« Des relations stables et continues sont importantes pour le bon développement de l'enfant. C'est pourquoi, des changements fréquents dans la durée passée par un enfant dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance ainsi que, en particulier des changements de groupe, devraient être évités. Il convient de veiller à ce que des variations et des changements ne surviennent pas trop fréquemment dans la vie quotidienne de l'enfant. La suggestion incluse dans la proposition selon laquelle la place attribuée à l'enfant dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance doit être maintenue indépendamment de la durée passée par l'enfant dans ledit service vise également à permettre de maintenir des relations stables et continues avec l'enfant et à éviter les changements dans sa vie quotidienne, ce qui est important pour son bon développement. Il relève également de l'intérêt supérieur de l'enfant qu'il puisse, s'il est accueilli dans une structure familiale privée, y conserver, dans la mesure du possible, la même place ».

52. Selon les *travaux préparatoires* à cet article, l'enfant est en droit de conserver sa place dans la structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance si ses parents ou autres responsables le souhaitent, même si l'étendue de son droit a changé. La modification proposée ne saurait donner lieu au transfert de l'enfant, par exemple, dans un groupe d'accueil à temps partiel au sein d'une autre structure en raison de la modification de la durée de son droit à une éducation et à un accueil de la petite enfance. Il serait déraisonnable pour l'enfant et la famille que la modification du droit à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance entraîne un changement dans la place qu'occupait l'enfant avant la réforme.

53. Par accueil familial privé, on entend un accueil organisé au domicile d'un prestataire de services d'accueil et d'éducation de la petite enfance, au domicile de l'enfant ou dans une structure d'accueil familial collectif. Il est précisé, dans les *travaux préparatoires* à la loi, qu'en ce qui concerne les structures familiales privées, une disposition stricte garantissant le droit à la même place d'accueil pourrait rendre l'organisation de l'accueil familial privé plus difficile et réduire les revenus des prestataires, dans la mesure où un enfant jouissant d'un droit de prise en charge à temps partiel pourrait prendre la place d'un enfant jouissant d'un droit de prise en charge à temps complet. L'énoncé de la loi est donc souple pour ce qui concerne l'accueil familial privé, la place attribuée à l'enfant devant y être maintenue dans la mesure du possible.

54. L'entrée en vigueur des modifications a été planifiée de façon à ce qu'elle corresponde au début d'un nouveau cycle d'éducation et d'accueil de la petite enfance, lorsque les groupes sont formés. Il s'agissait ainsi de garantir la stabilité des relations dans les structures

d'accueil. Aucun changement n'a pu être opéré avant l'entrée en vigueur de la loi.

55. Outre le maintien de la place attribuée à l'enfant dans la structure d'accueil, la loi impose un délai de deux mois avant que la restriction du droit à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance prenne effet. Si l'emploi à temps complet ou les études du parent, ou toute autre situation qui ouvrirait droit à une prise en charge à temps plein prend fin, l'accueil doit, selon l'article 11a, alinéa 2 de la loi, continuer d'être assuré à temps complet pendant deux mois, à moins que le parent de l'enfant reste au foyer pour s'occuper d'un autre enfant vivant dans la famille, ou prenne sa retraite. Par conséquent, une place d'accueil à temps complet ne sera pas perdue, par exemple, en cas de chômage de courte durée, ce qui encouragera également les parents à rechercher activement un nouvel emploi pendant cette période de deux mois. La prise d'un congé familial ou un départ à la retraite ne sont pas des événements aussi imprévisibles, en général, qu'une perte d'emploi, et ne requièrent pas une même période d'adaptation.

#### *L'éducation et l'accueil de la petite enfance en Suède*

56. Le Gouvernement fait observer que dans sa réplique, la CUCW semble soutenir que le système suédois d'éducation et d'accueil de la petite enfance n'est pas comparable au système finlandais.
57. Le Gouvernement précise à cet égard qu'il a mentionné le système suédois dans ses observations précédentes parce que le Comité avait considéré, dans le cadre de son examen du rapport de la Suède, que la situation de la Suède, où l'étendue du droit à des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance est fixée à 15 heures, était conforme à la Charte sociale européenne.

#### *Mesures prises pour augmenter le taux de participation aux services d'éducation et d'accueil de la petite enfance et améliorer leur qualité*

58. Le Gouvernement a résolument cherché à réduire le montant de la participation financière à l'éducation et l'accueil de la petite enfance et à augmenter ainsi le nombre de bénéficiaires. Une nouvelle loi relative à la tarification de l'éducation et l'accueil de la petite enfance (1503/2016) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2017. La participation financière réclamée pour bénéficier d'une éducation et d'un accueil de la petite enfance est fixée en fonction de la taille et des revenus de la famille, et du temps passé par l'enfant dans la structure. Les seuils de revenus utilisés pour définir le tarif ont été relevés de sorte que la participation demandée aux familles à faibles revenus constituées de deux et trois membres diminue.
59. Dans le cadre de sa politique de réduction des freins entravant l'accès à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance, le Gouvernement a fait savoir, en avril 2017, que les tarifs de la prise en charge seraient encore réduits pour les familles à revenus faibles et moyens, ainsi que pour les familles ayant plus d'un enfant dans une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance. En fait, les tarifs seront réduits par la modification des seuils de revenus et des taux utilisés pour fixer leur montant. Ainsi, la contribution demandée pour un deuxième enfant ne dépassera pas 50 % de celle demandée pour le premier enfant, au lieu de 90 % actuellement. On estime qu'après la modification, 6 700 familles auront accès gratuitement aux services d'éducation et d'accueil de la petite enfance. Le projet de loi gouvernemental a été présenté au Parlement en septembre 2017 et la modification doit entrer en vigueur le

1<sup>er</sup> janvier 2018.

60. Le Gouvernement a aussi décidé, en collaboration avec les municipalités, de prendre en charge gratuitement l'éducation et l'accueil à temps partiel des enfants de 5 ans, à titre d'essai. L'État a alloué 5 millions d'euros à cet essai pour les années 2018 et 2019. Le ministère de l'Éducation et de la Culture travaille actuellement à la mise en place d'un essai de gratuité de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance.
61. L'offre de formations universitaires pour les enseignants de maternelle a été renforcée plusieurs fois au cours des dernières années, afin de garantir la disponibilité d'un personnel doté d'une formation pédagogique. Un personnel qualifié permettra d'assurer à tous les enfants une éducation et un accueil de qualité. Plus de 800 nouvelles places à l'université ont été créées pour former des enseignants de maternelle grâce à des financements spéciaux entre 2012 et 2016. Les universités ont pour objectif de délivrer chaque année 590 diplômes d'enseignant de maternelle et 195 diplômes d'enseignant de maternelle spécialisé pendant la période contractuelle allant de 2017 à 2020.
62. Lors d'un débat sur le plafonnement des dépenses (4/2017), le Gouvernement a pris la décision de financer le développement des effectifs de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance à hauteur de 28 millions d'euros entre 2018 et 2021. Les financements seront alloués aux universités afin de leur permettre de créer 1 000 places supplémentaires pour la formation des enseignants de maternelle.
63. Le ministère de l'Éducation et de la Culture participe à un projet gouvernemental majeur axé sur les services aux enfants et aux familles (Programme LAPE). Il s'agit de promouvoir lesdits services et de créer une culture opérante de renforcement des droits de l'enfant, en adoptant une approche fondée sur les connaissances. L'objectif est de renforcer le bien-être et les ressources des enfants, des jeunes et des familles et, aspect important du programme, d'accroître leur participation à la planification des services qui leur sont destinés. Le soutien à la parentalité et les services à seuil d'accès facile seront renforcés. L'efficacité des services sera améliorée en faisant en sorte que le soutien nécessaire soit apporté en temps opportun. Des économies de coûts pourront aussi être réalisées à mesure que les services curatifs, telles que le placement d'enfants en institution ou dans d'autres structures d'accueil deviendront moins nécessaires.
64. De plus, le ministère de l'Éducation et de la Culture prépare actuellement une réforme complète de la législation relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance. Il s'agit principalement d'achever le transfert administratif engagé en 2013, qui a intégré l'éducation et l'accueil de la petite enfance au sein du système éducatif et de formation et dans le secteur administratif du ministère de l'Éducation et de la Culture. La législation, qui date de 1973, a besoin d'être modifiée et clarifiée, et les références à la législation en matière de protection sociale doivent être supprimées. Aucune modification du droit à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance n'est envisagée, mais l'objectif est de clarifier et de renforcer la réglementation concernant, par exemple, les enfants qui ont besoin de soutien.

**Conclusion**

65. En ce qui concerne le bien-fondé de la réclamation, le Gouvernement rappelle qu'à son avis, la seule conclusion que l'on peut tirer de l'évaluation globale et approfondie de la législation finlandaise au regard de la Charte est que l'ensemble des dispositions en question respectent pleinement les prescriptions des articles 16, 17, 27§1 c et E de la Charte.
66. Par conséquent, il n'y a pas, en l'espèce, violation des articles 16, 17 et 27§1 c, lus seuls ou en combinaison avec l'article E de la Charte.

Veillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma plus haute considération.



Krista Oinonen  
Agent du Gouvernement de Finlande  
devant le Comité européen des droits sociaux,  
Directrice du service chargé des juridictions et des  
conventions dans le domaine des droits de l'homme