

13.451

Initiative parlementaire
Poursuivre et développer les aides financières
aux structures d'accueil extrafamilial

Rapport de la commission de la science, de l'éducation et de la culture
du Conseil national

du 12 août 2014

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants et un projet d'arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet de loi (par 16 voix contre 7) ainsi que le projet d'arrêté fédéral ci-joints (par 15 voix contre 7).

Une minorité de la commission (Pieren, Grin, Herzog, Keller Peter, Mörgeli) propose de ne pas entrer en matière sur le projet de loi.

12 août 2014

Pour la commission:

Le président, Matthias Aebischer

Condensé

La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants est en vigueur depuis le 1^{er} février 2003. Sa validité était initialement limitée à huit ans et courrait ainsi jusqu'au 31 janvier 2011. Une modification de la loi a prolongé cette durée de validité de quatre ans, soit jusqu'au 31 janvier 2015. Cette loi et son ordonnance d'application ont posé les bases d'un programme d'impulsion qui a pour objectif de promouvoir la création de places d'accueil pour les enfants et de permettre aux parents de mieux concilier famille et travail ou formation.

Le 25 septembre 2013, la conseillère nationale Rosmarie Quadranti a déposé l'initiative parlementaire 13.451 qui propose la prolongation du programme d'impulsion au-delà du 31 janvier 2015 et son aménagement en fonction des besoins. La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) suivie par son homologue du Conseil des Etats y ont donné suite.

Le programme d'impulsion prévoit le versement d'aides financières pour la création de nouvelles places d'accueil extrafamilial. Les aides financières sont versées pendant deux ans pour les structures d'accueil collectif de jour et pendant trois ans pour les structures d'accueil parascolaire.

La CSEC-N propose de prolonger de quatre ans la validité de la loi et de fixer un nouveau cadre financier à hauteur de 120 millions de francs, montant identique à la dotation financière prévue par les deux précédents crédits d'engagement. Elle estime, en revanche, qu'il n'est pas nécessaire de proposer d'autres modifications, le programme ayant fait ses preuves dans sa forme actuelle.

Rapport

1 Genèse du projet

En vigueur depuis le 1^{er} février 2003, la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants¹ permet de promouvoir la création de places d'accueil pour les enfants. Sa durée de validité a été prolongée pour 4 ans en 2011 et arrive à échéance le 31 janvier 2015.

Le 25 septembre 2013, la conseillère nationale Rosmarie Quadranti a déposé une initiative parlementaire (13.451 Poursuivre et développer les aides financières aux structures d'accueil extrafamilial) dont la teneur est la suivante:

«La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants sera prolongée au-delà du 31 janvier 2015 et aménagée en fonction des besoins: seront pris en considération les projets à caractère novateur et les améliorations qualitatives. En particulier, on fera en sorte que les demandes puissent être établies selon des procédures simples et sans paperasserie, en conformité avec les exigences cantonales.»

Le 16 janvier 2014, la commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a décidé de donner suite à l'initiative par 13 voix contre 9 et 1 abstention, suivie le 10 avril 2014 par son homologue du Conseil des Etats par 7 voix sans opposition et 4 abstentions.

Le 12 août 2014, la CSEC-N a adopté le projet de loi au vote sur l'ensemble par 16 voix contre 7 ainsi que le projet d'arrêté fédéral par 15 voix contre 7; ces deux documents font l'objet du présent rapport. Une minorité de la commission (Pieren, Grin, Herzog, Keller Peter, Mörgeli) propose de ne pas entrer en matière sur le projet de loi (voir 2.3).

2 Grandes lignes du projet

2.1 Programme d'impulsion à l'accueil extrafamilial pour enfants

2.1.1 Principes

La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants et son ordonnance d'application² posent les bases d'un programme d'impulsion qui a pour objectifs de promouvoir la création de places d'accueil pour les enfants et de permettre aux parents de mieux concilier famille et travail ou formation. En vigueur depuis le 1^{er} février 2003, la durée de validité de la loi était initialement limitée à huit ans et s'étendait ainsi jusqu'au 31 janvier 2011. Une modification de la loi du 1^{er} octobre 2010 a prolongé la durée de validité de la loi de quatre ans, soit jusqu'au 31 janvier 2015³.

¹ RS 861

² RS 861.1

³ Loi fédérale du 1^{er} oct. 2010, en vigueur du 1^{er} févr. 2011 au 31 janv. 2015 (RO 2011 307; FF 2010 1483).

En vertu de la loi, des aides financières peuvent être accordées aux institutions suivantes:

- structures d'accueil collectif de jour;
- structures d'accueil parascolaire pour enfants jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire;
- structures coordonnant l'accueil familial de jour.

Les aides financières doivent être utilisées pour la création de places d'accueil collectif de jour ou d'accueil parascolaire. Seules peuvent être soutenues les structures nouvelles ou les structures existantes qui augmentent leur offre de manière significative. Les places existantes ne peuvent être subventionnées. Les aides financières destinées aux structures d'accueil collectif de jour sont octroyées pendant deux ans. Il s'agit de contributions forfaitaires d'un montant de 5000 francs par nouvelle place et par année pour une offre à plein temps. Les aides financières destinées aux structures d'accueil parascolaire sont octroyées pendant trois ans. Le montant de la contribution forfaitaire est de 3000 francs par nouvelle place et par année pour une offre à plein temps. Pour l'accueil collectif de jour comme pour l'accueil parascolaire, le montant des contributions forfaitaires est réduit si la durée d'ouverture de la structure est inférieure à une offre à plein temps. La première année, les places occupées sont subventionnées à hauteur de 100 % de la contribution forfaitaire et les places non occupées à hauteur de 50 %. A partir de la deuxième année, seules les places occupées sont subventionnées.

Pour l'accueil familial de jour, les aides financières sont accordées pour des mesures de formation ou de perfectionnement, ainsi que pour des projets visant à améliorer la coordination ou la qualité de l'accueil dans les familles de jour. Ni les parents des enfants ni les familles de jour elles-mêmes ne sont subventionnés. Un tiers des frais au maximum sont pris en charge.

La modification de la loi du 1^{er} octobre 2010, entrée en vigueur le 1^{er} février 2011, a en outre ouvert la possibilité de soutenir des projets à caractère novateur favorisant la création de nouvelles places d'accueil pour les enfants d'âge préscolaire. Pour être soutenu par la Confédération, le projet doit contenir un élément novateur et avoir valeur de modèle pour le développement de l'accueil extrafamilial pour enfants d'âge préscolaire. Il doit contribuer à la création de nouvelles places d'accueil. Il doit viser un impact important (par exemple, s'il est mis en œuvre à un niveau local, il doit pouvoir, après adaptation, être repris par d'autres acteurs) et produire des effets à long terme. Les aides financières du programme peuvent être allouées pour des projets à caractère novateur lancés par des cantons ou des communes ou soutenus financièrement par ces derniers. Les aides financières portent sur une période de trois ans au plus et couvrent au maximum un tiers des coûts du projet. La Confédération assure le suivi des projets et de leur évaluation. Elle rend accessibles les connaissances ainsi acquises⁴.

Les demandes d'aides financières doivent être déposées auprès de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) avant l'ouverture de la structure, l'augmentation de l'offre, la réalisation de la mesure ou l'élaboration du concept détaillé du projet. L'OFAS transmet la demande d'aides financières, pour avis, au canton dans lequel

⁴ Evaluation des projets de bons de garde des communes de Lucerne et Horw accessibles à partir du site internet de l'OFAS, www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01778/index.html?lang=fr.

l'accueil sera offert ou la mesure ou projet réalisé. L'OFAS statue par voie de décision sur le droit aux aides financières. Pour les projets à caractère novateur, l'OFAS conclut un contrat de prestations avec la personne physique ou morale responsable du projet.

Le cadre financier du programme d'impulsion a fait l'objet de trois arrêtés fédéraux. Le premier pour la période du 1^{er} février 2003 au 31 janvier 2007 porte sur un montant de 200 millions de francs⁵, le deuxième pour la période 1^{er} février 2007 au 31 janvier 2011 sur 120 millions de francs⁶ et le troisième pour la période de prolongation du 1^{er} février 2011 au 31 janvier 2015 sur 120 millions de francs⁷.

2.1.2 Déroutement du programme d'impulsion de 2003 à 2013

Au cours des onze ans qu'a duré le programme d'impulsion, 2431 demandes ont reçu une réponse favorable. Parmi elles, 1239 concernaient des structures d'accueil collectif de jour, 1080 des structures d'accueil parascolaire, 109 le domaine de l'accueil familial de jour et 3 des projets à caractère novateur. La Confédération a soutenu de cette manière la création de 43 255 places d'accueil: 23 675 dans des structures d'accueil collectif de jour et 19 580 dans des structures d'accueil parascolaire. On estime que l'offre de places a ainsi augmenté de 87 %.

Nombre de places créées par année d'ouverture :

Année	Structures d'accueil collectif de jour	Structures d'accueil parascolaire
2003	1 638	1 237
2004	1 385	1 679
2005	1 737	1 465
2006	1 949	1 536
2007	2 423	1 971
2008	2 235	2 949
2009	2 499	2 668
2010	2 531	2 410
2011	2 993	1 659
2012	3 010	1 429
2013	1 275	577
Total	23 675	19 580

⁵ Arrêté fédéral du 30 sept. 2002 concernant les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, FF **2003** 376.

⁶ Arrêté fédéral du 2 oct. 2006 concernant les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, FF **2006** 8225.

⁷ Arrêté fédéral du 22 sept. 2010 concernant les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, FF **2011** 1761.

Un tiers des places ont été créées en Suisse latine. Par rapport à la population concernée (0 à 16 ans), ce sont les cantons de ZH, ZG, BS, VD, NE et GE qui ont profité le plus des aides financières. Le tableau et les graphiques en annexe donnent une vue d'ensemble de la répartition des demandes acceptées et des places d'accueil créées par cantons.

Dans le domaine de l'accueil familial de jour, plusieurs programmes de formation et de perfectionnement ainsi que 21 projets visant la coordination et la professionnalisation de l'accueil ont été encouragés. Dans le cadre des projets à caractère novateur, l'introduction de bons de garde dans la région lucernoise a bénéficié d'un soutien. La ville de Lucerne a été la première commune, le 1^{er} avril 2009, à les adopter.

Par l'acceptation de ces 2431 demandes, la Confédération s'est engagée à hauteur de 271,1 millions de francs (frais de gestion et d'administration inclus). A fin 2013, elle avait versé en tout 245,1 millions.

Etant donné que le troisième crédit d'engagement actuellement à disposition, de 120 millions de francs, ne suffira pas pour répondre à toutes les demandes jusqu'à la fin du programme, en janvier 2015, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a édicté – comme prévu par la loi – un ordre de priorité⁸, qui est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013. Son but est de répartir les moyens à disposition de la façon la plus équilibrée possible entre les régions. Il vaut pour toutes les demandes déposées à compter du 1^{er} janvier 2013 et ne s'applique donc pas à celles présentées avant.

Pour 2013, dans le cadre de l'ordre de priorité, 80 % des moyens encore à disposition ont été réservés aux demandes provenant des cantons ayant déposé moins de demandes d'aides financières en proportion⁹. Les 20 % restants ont été attribués pour des demandes provenant des autres cantons¹⁰ ayant proportionnellement déposés plus de demandes d'aides financières. Les demandes provenant d'un canton pour lequel les moyens ont été épuisés pour 2013 et qui de ce fait n'ont pas pu être prises en compte ont été inscrites sur une liste d'attente.

A fin 2013, le troisième crédit d'engagement n'était pas encore épuisé. Les moyens restants permettront d'examiner toutes les demandes qui ont été placées sur liste d'attente en 2013 et, le cas échéant, de les approuver.

Les demandes déposées en 2014 sont inscrites sur une nouvelle liste d'attente. Si le crédit n'est pas épuisé après le traitement de toutes celles déposées jusqu'à fin 2013, les moyens restants seront utilisés pour y répondre.

2.1.3 Evaluation du programme d'impulsion

L'art. 8 de la loi et l'art. 14 de l'ordonnance précisent que les effets des aides financières doivent faire l'objet d'une évaluation régulière, afin de vérifier l'efficacité du programme. Il peut être fait appel pour cela à des spécialistes externes.

⁸ Ordonnance du DFI sur l'ordre de priorité dans le domaine des aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants RS 861.2.

⁹ BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, FR, SO, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VS et JU.

¹⁰ ZH, ZG, BS, VD, NE et GE.

Le programme a déjà fait l'objet d'une évaluation après 19 mois, dans la perspective de la demande du deuxième crédit d'engagement de quatre ans. Se fondant sur les dispositions précitées, l'OFAS a confié en 2004 deux mandats externes. Les résultats de ces évaluations ont donné lieu à la publication de deux rapports. Le premier porte sur l'exécution de la loi fédérale par les différents acteurs¹¹, le second examine et évalue les effets des aides financières¹².

En décembre 2008, l'OFAS a commandé une deuxième étude d'évaluation¹³, qui a examiné principalement la question de la durabilité des places créées grâce aux aides financières. L'étude a également porté sur l'effet d'impulsion, c'est-à-dire qu'on a cherché à savoir si le programme de la Confédération avait déclenché dans les cantons et les communes des activités favorisant la création de places d'accueil. L'évaluation montre que l'effet à long terme des aides financières est très important: au moment de l'enquête, au printemps 2009, 99 % des structures d'accueil collectif de jour et 94 % des structures d'accueil parascolaire qui ne recevaient plus d'aides depuis un an au moins existaient toujours. Depuis le début du programme d'impulsion, en 2003, le cadre politique général s'est amélioré en maints endroits.

Enfin, l'OFAS a commandé en 2013 une troisième étude d'évaluation¹⁴. Celle-ci a porté sur l'effet à long terme des aides financières et sur la question de la conciliation travail-famille. Les 1236 institutions dont la demande avait été traitée au 31 décembre 2011 ont été incluses dans l'étude. Une enquête auprès des parents a en outre été réalisée dans ce cadre.

Effet à long terme: L'étude montre que l'effet à long terme des aides financières reste très important: 98 % des structures d'accueil collectif de jour et 95 % des structures d'accueil parascolaire existaient encore au moment de l'enquête. La majorité d'entre elles ont pu maintenir le volume et la qualité de leur offre, et même parfois les augmenter. La suppression des aides financières de la Confédération était généralement compensée par une meilleure utilisation de l'offre et donc par des recettes accrues.

Conciliation travail-famille: L'objectif visé, consistant à permettre de mieux concilier profession et famille, a été atteint. La grande majorité des parents interrogés sont d'avis que les structures d'accueil y ont grandement, voire énormément contribué. Le temps disponible obtenu grâce à la prise en charge institutionnelle des enfants est consacré pour l'essentiel à l'exercice d'une activité lucrative ou à une formation. Sans ces structures, 65 % des parents d'enfants placés en structure d'accueil collectif

¹¹ B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Vollzugs, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, n° 11/05, OFAS, 2005, disponible sous

www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de.

¹² Ecoplan, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Impacts, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, n° 12/05, OFAS, 2005, disponible sous

www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de.

¹³ B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit und Impulseffekte der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, n° 1/10, OFAS, 2010, disponible sous

www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de.

¹⁴ Ecoplan AG, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, n° 15/13, OFAS, 2013, disponible sous

www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de.

de jour et 45 % des parents d'enfants fréquentant une structure d'accueil parascolaire devraient mettre un terme à leur activité professionnelle ou du moins la réduire. 21 % des parents d'enfants accueillis dans les premières et 34 % des parents d'enfants accueillis dans les secondes pourraient aussi recourir à une autre forme d'accueil, mais au prix de plus grandes difficultés d'organisation. Seules 7 % des personnes interrogées pourraient recourir à une autre forme d'accueil sans grande difficulté. Les parents d'enfants placés en structure d'accueil collectif de jour devraient diminuer leur taux d'occupation de 34 points en moyenne, et les parents d'enfants fréquentant une structure d'accueil parascolaire, de 20 points. Extrapolé pour l'ensemble des institutions soutenues grâce aux aides financières, cela représenterait une baisse d'activité des parents correspondant à 12 500 emplois à plein temps (structures d'accueil collectif de jour) et à 5500 emplois à plein temps (structures d'accueil parascolaire).

2.2 Considérations de la commission

2.2.1 Prolongation du programme d'impulsion

Lors de son adoption, la durée de validité de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants était limitée à huit ans, avec échéance au 31 janvier 2011. Au vu du déséquilibre persistant entre l'offre et la demande, la durée a été prolongée de quatre ans, soit jusqu'au 31 janvier 2015.

Le programme d'impulsion a permis la création de nombreuses places d'accueil mais le besoin demeure.

La forme de l'incitation financière s'est avérée être un instrument efficace pour encourager la création de nouvelles places d'accueil (cf. point 2.1.3). Les bilans dressés annuellement par l'OFAS en charge de l'exécution du programme d'impulsion à l'accueil extrafamilial pour enfants montrent un taux d'occupation élevé des places nouvellement créées. Ainsi, la moitié des crèches bénéficiaires actuellement d'aides financières déclarent ne pas pouvoir répondre favorablement à toutes les demandes¹⁵.

La nécessité de mettre en place, dès le 1^{er} janvier 2013, un ordre de priorité pour le troisième crédit d'engagement met en lumière le besoin persistant d'un soutien financier dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants. De nombreuses demandes d'aides financières ont été déposées en 2014. Les moyens financiers encore à disposition étant très restreints, nombre d'entre elles devront être rejetées. Les structures concernées seront confrontées à d'importantes difficultés de nature à compromettre, pour certaines, leur ouverture ou leur projet d'augmentation de l'offre. On peut également raisonnablement penser que certains acteurs ont aujourd'hui déjà renoncé temporairement à leur projet de création de places d'accueil du fait des moyens restreints restant à disposition et des critères d'attribution de ces derniers mis en place par l'ordre de priorité.

¹⁵ Aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants: bilan après onze ans (état au 1^{er} février 2014) disponible sous www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/index.html?lang=fr.

L'étude *Accueil des enfants et égalité*, réalisée dans le cadre du Programme National de Recherche 60 Egalité entre hommes et femmes (PNR 60)¹⁶, a montré qu'en comparaison internationale la Suisse est plutôt faiblement dotée en structures d'accueil extrafamilial pour les enfants.

La conciliation vie familiale vie professionnelle est un point essentiel de la politique familiale qui reste d'actualité. Dans le cadre de *l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié (FKI)*¹⁷ qui réunit Confédération, cantons et partenaires sociaux, l'amélioration de la conciliation vie familiale vie professionnelle fait partie des quatre champs d'action choisis pour pallier à la pénurie de personnel qualifié. Cette initiative souligne le fait que l'offre d'accueil extrafamilial tant au niveau préscolaire qu'au niveau parascolaire peut et doit encore être améliorée. Certaines régions de Suisse souffrent d'un retard certain dans ce domaine. De manière générale, si l'offre a fortement augmenté ces dernières années, la «Suisse a toujours un net retard à combler», dans la mesure où la demande progresse plus vite que l'offre¹⁸. Selon l'initiative FKI, le soutien financier destiné à la création de places d'accueil extrafamilial constitue, avec la sensibilisation des entreprises à l'importance de proposer des conditions de travail favorables à la vie de famille, les plus importantes mesures pour tirer davantage profit du potentiel des femmes au niveau de l'emploi.

Si les conséquences de l'acceptation par le peuple de l'initiative contre l'immigration de masse, le 9 février 2014¹⁹, ne peuvent à l'heure actuelle être précisément évaluées, on peut craindre une réelle aggravation de la pénurie de personnel qualifié dans certains secteurs. La question du recrutement en quantité suffisante d'une main d'œuvre qualifiée se posant désormais de manière accrue, deux motions identiques ont été déposées par les CSEC tant du Conseil national que du Conseil des Etats²⁰. Elles invitent le Conseil fédéral à indiquer, entre autres, «les démarches qui pourraient être engagées pour adapter ou renforcer les mesures déjà prises afin d'améliorer le pourvoi des postes (compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle...)». Dans ses avis sur les motions susmentionnées, le Conseil fédéral renvoie aux travaux effectués dans le cadre de la FKI et s'engage à reprendre les demandes formulées par les auteurs de la motion dans le cadre des travaux ultérieurs dans ce domaine. Le 12 juin 2014, pour le Conseil national et le 16 juin 2014 pour le Conseil des Etats, les motions ont été adoptées à une nette majorité. Il apparaît, dès lors, plus que nécessaire de renforcer l'attrait de la main d'œuvre indigène et de mieux exploiter le potentiel de travail des femmes. Une offre suffisante en places

¹⁶ Accueil extrafamilial des enfants et égalité, étude conjointe du bureau INFRAS et de l'Institut suisse de recherche empirique en économie (SEW) de l'Université de Saint-Gall, 2013 disponible sur le site suivant www.nfp60.ch.

¹⁷ Voir sous site des autorités fédérales de la Confédération suisse à l'adresse suivante: www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=fr&msg-id=48927.

¹⁸ Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié – Analyse de la situation et rapport sur les mesures, document commun au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et à la Conférence des Chefs de Départements cantonaux de l'Economie Publique (CDEP), 21 mai 2013, p. 7, disponible à l'adresse suivante www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30693.pdf.

¹⁹ Arrêté fédéral du 27 septembre 2013 relatif à l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», FF **2013** 6575.

²⁰ Mo.14.3009 (CSEC-E) Mesures visant à pallier la pénurie de main d'œuvre qualifiée eu égard à la nouvelle situation déposée le 24 févr. 2014 et Mo. 14.3380 (CSEC-N) Mesures visant à pallier la pénurie de main d'œuvre qualifiée eu égard à la nouvelle situation déposée le 15 mai 2014.

d'accueil extrafamilial y contribue en permettant aux personnes qui exercent des tâches éducatives, en règle générale les mères, de rester davantage actives professionnellement.

L'évaluation du programme d'impulsion a montré que la création de places d'accueil grâce aux aides financières a grandement contribué à améliorer les possibilités de concilier travail et famille, objectif premier de la loi. Sans place d'accueil pour leurs enfants, une majorité de parents se verraient contraints de diminuer ou interrompre leur activité lucrative (cf. point 2.1.3).

Les aides financières versées aux structures d'accueil pendant la phase de démarrage ou de mise en place d'une offre plus importante produisent des effets à long terme avérés: la quasi-totalité des structures d'accueil collectif de jour comme des structures d'accueil parascolaire existent toujours après la fin de la période de contribution. Les aides financières ne sont ainsi accordées qu'à des structures économiquement viables.

Au vu de la réussite du programme d'impulsion et de l'insuffisance de l'offre d'accueil extrafamilial toujours actuelle, la prolongation du programme apparaît judicieuse. Le canton de Soleure²¹ et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)²² l'ont aussi expressément appelé de leurs vœux.

2.2.2 Durée de la prolongation

Les aides financières sont des subventions structurelles versées pendant la phase de démarrage ou d'augmentation de l'offre d'une structure et non une participation durable aux frais de fonctionnement d'une structure d'accueil.

Pour répondre à son but premier qui est la création de places d'accueil, une dotation financière suffisante s'impose. Au vu des coûts qu'implique une prolongation du programme et de l'état des finances fédérales, la CSEC-N est d'avis que seule une prolongation limitée dans le temps est envisageable. Il est judicieux de prolonger le programme pour une période de quatre ans seulement, soit jusqu'au 31 janvier 2019.

2.2.3 Cadre financier

En 2002, le Parlement avait fixé le montant du premier crédit d'engagement à 200 millions de francs pour la période du 1^{er} février 2003 au 31 janvier 2007. Le montant définitif des dépenses engagées s'est élevé à près de 70 millions de francs. Outre l'absence de données fiables alors à disposition du Parlement pour estimer le besoin en aides financières, le fait que la dotation financière n'ait pas été utilisée dans la mesure escomptée s'explique par des raisons inhérentes à toute phase de démarrage d'un nouveau programme. D'abord, le programme d'impulsion a dû se faire connaître des acteurs de l'accueil extrafamilial (cantons, communes et orga-

²¹ Iv.ct. 14.306 Soleure. Prolongation par la Confédération de l'incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial.

²² Position 2013 de la CDAS sur la politique familiale disponible sous www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Familie_und_Generationen/f_2013.06_28_SODK_Position_Familienpolitik.pdf.

nismes privés) puis un certain temps a été nécessaire pour permettre à ces derniers de mettre sur pied des projets concrets de création de places d'accueil.

Lors de l'adoption du deuxième crédit d'engagement couvrant la période du 1^{er} février 2007 au 31 janvier 2011, la dotation financière du programme a été revue à la baisse et fixée à hauteur de 120 millions de francs. Ce deuxième crédit d'engagement a été entièrement utilisé. Des demandes ont dû être financées via le troisième crédit d'engagement.

Quant au troisième crédit d'engagement couvrant la période actuelle du 1^{er} février 2011 au 31 janvier 2015, les moyens mis à disposition s'élevaient également à 120 millions de francs. Le crédit disponible ne permettra pas de répondre à toutes les demandes en cours. Nombre de demandes déposées en 2014 devront être rejetées faute de moyen. C'est pour cette raison qu'un ordre de priorité a dû être édicté par le DFI. Il a été mis en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2013.

Un nouveau crédit d'engagement doit être adopté pour la période de prolongation courant du 1^{er} février 2015 au 31 janvier 2019. Si le besoin en places d'accueil extrafamilial est incontesté, il est difficile à quantifier. Les deux précédents crédits d'engagement à hauteur de 120 millions de francs se sont révélés insuffisants. Toutefois, on peut raisonnablement penser que le retard en termes de places d'accueil devrait être comblé au fil des ans et que, par conséquent, la demande devrait aller en diminuant. C'est pourquoi, une dotation financière de 120 millions de francs apparaît justifiée. Si ce montant devait se révéler insuffisant, un nouvel ordre de priorité devra être édicté par le DFI.

2.2.4 Propositions de modification examinées par la commission

Les modifications du programme d'impulsion, au niveau de la prise en considération des projets à caractère novateur et d'ordre procédural, telles que souhaitées par l'auteur de l'initiative parlementaire n'apparaissent en revanche pas nécessaires ou souhaitables.

La possibilité de soutenir les projets à caractères novateur a déjà été introduite dans la loi avec la modification du 1^{er} octobre 2010. Cette possibilité n'a été jusqu'à présent que peu utilisée. Trois communes²³ ont ainsi reçu un soutien de la Confédération pour introduire sur leur territoire un système dit de bons de garde.

La procédure de demande d'aides financières a fait ses preuves. Elle contribue à la qualité du programme d'impulsion. Par exemple, exiger des structures qui déposent une demande d'aides financières qu'elles présentent un budget détaillé et un concept de financement qui s'étend sur 6 ans, offre une garantie certaine quant à l'utilisation des deniers publics pour soutenir uniquement des structures économiquement viables sur le long terme. Des adaptations à la procédure de demande d'aides financières, jugées alors nécessaires, ont déjà été apportées par le passé²⁴. La CSEC-N est d'avis qu'il n'est pas judicieux de modifier aujourd'hui cette procédure.

²³ Lucerne, Horw et Hochdorf.

²⁴ Voir modifications apportées à l'ordonnance sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants par l'ordonnance du 10 décembre 2010, en vigueur depuis le 1^{er} févr. 2011 (RO 2011 189).

2.2.5

Consultation

Eu égard au fait que la prolongation du premier programme d'incitation avait été mise en consultation en 2009, la commission renonce à mener aujourd'hui une nouvelle procédure, puisqu'il s'agit en l'espèce de proroger la loi en vigueur.

2.3

Arguments des minorités

Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants

Ne pas entrer en matière (Pieren, Grin, Herzog, Keller Peter, Mörgeli)

Une minorité propose de ne pas entrer en matière sur le projet de loi. Si elle reconnaît le succès du programme d'impulsion à ce jour, elle ne voit pas la nécessité de le prolonger encore une fois. Pour elle, l'offre de places d'accueil est déjà dense, surtout dans les grands pôles urbains. Etant donné que les institutions d'accueil continuent de se développer, il est à craindre qu'en bien des endroits l'offre ne devienne excédentaire ces prochaines années. De plus, un soutien à valeur de financement incitatif ne relève pas, par principe, des tâches de la Confédération, mais de celles des cantons et des communes. Enfin, la minorité estime qu'une prolongation répétée de la durée de validité de la loi ne respecte plus le principe à la base de tout programme d'impulsion.

Art. 1, al. 3 (Portmann, Herzog, Keller Peter, Mörgeli, Müri, Pieren, Wasserfallen)

Une minorité propose que les aides financières soient octroyées uniquement aux requérants domiciliés dans une région dont la population aura augmenté de manière significative à partir du 1^{er} février 2015. Rappelant que le programme d'incitation a duré onze ans, elle est d'avis que toutes les régions ont eu suffisamment de temps pour mettre en place une offre adaptée aux besoins; partant, les requérants ayant laissé passer cette chance ne devraient pas pouvoir bénéficier de l'aide de la Confédération, laquelle devrait être réservée aux régions qui enregistrent une évolution démographique importante.

Art. 2, al. 1, let. d (voir également: art. 3, al. 3; art. 4, al. 2^{bis}; art. 5, al. 3; art. 6, al. 4; art. 7, al. 2) (Wasserfallen, Herzog, Keller Peter, Mörgeli, Müri, Pieren, Portmann)

Une minorité souhaite supprimer la possibilité d'allouer des aides financières aux projets à caractère novateur, lesquels n'ont généralement pas pour objectif d'accroître l'offre existante. À ses yeux, ces aides doivent être réservées à la création de nouvelles places d'accueil.

Art. 3, al. 1, let. d (Pieren, Herzog, Keller Peter, Mörgeli, Müri, Portmann, Wasserfallen)

Une minorité souhaite que les aides financières ne soient accordées qu'aux structures d'accueil collectif de jour et d'accueil parascolaire dont le capital propre est inférieur à 50 000 francs. Elle considère que les structures disposant d'un capital propre plus élevé ne dépendent pas de l'aide de la Confédération pour pouvoir créer de nouvelles places d'accueil.

Art. 5, al. 1 (Portmann, Herzog, Keller Peter, Mörgeli, Müri, Pieren, Wasserfallen)

Une minorité propose que les aides financières couvrent un quart au plus des frais d'investissement et d'exploitation et qu'elles ne puissent excéder 3500 francs par place et par an. Elle estime que le plafond de 5000 francs en vigueur jusqu'ici est trop élevé puisque, d'après les statistiques, les aides versées par la Confédération s'élèvent en moyenne à moins de 4000 francs par place.

Art. 5, al. 4 (Pieren, Herzog, Keller Peter, Mörgeli, Müri, Portmann, Wasserfallen)

Une minorité propose que les aides financières ne puissent être accordées que pendant deux ans au plus (au lieu de trois ans jusqu'ici). Elle juge que le soutien financier accordé aux structures d'accueil parascolaire n'est plus nécessaire la troisième année.

Art. 5, al. 5 (Pieren, Herzog, Keller Peter, Mörgeli, Müri, Portmann, Wasserfallen)

Une minorité veut que les structures n'aient plus droit à des aides financières si leur taux d'occupation est d'au moins 80 % après la première année. D'après elle, l'expérience montre qu'un taux d'occupation de 80 % est suffisant pour garantir une exploitation sans subventions.

Art. 5, al. 6 (Pieren, Herzog, Keller Peter, Mörgeli, Müri, Portmann, Wasserfallen)

Une minorité veut que les aides financières ne soient octroyées que pour les places non occupées. À ses yeux, il est aberrant de subventionner des places occupées, dont le financement est, de fait, déjà assuré.

Arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants

Art. 1, al. 1 (Pieren, Herzog, Keller Peter, Mörgeli, Müri, Portmann, Wasserfallen)

Une minorité propose que le montant du crédit d'engagement alloué soit de 60 millions de francs au maximum. Elle considère que ce montant est approprié eu égard aux faits que l'on ignore encore dans quelle mesure les organes responsables demanderont des aides financières, que la mise en place d'une offre adaptée aux besoins relève de la compétence des cantons et des communes et que la Confédération doit faire face à une situation budgétaire tendue.

3 Commentaire par article

3.1 Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants: prolongation de la durée de validité

Art. 10 Référendum, durée de validité et entrée en vigueur

La durée de validité de la loi est prolongée de quatre ans, soit jusqu'au 31 janvier 2019. Depuis le 1^{er} février 2003, date d'entrée en vigueur du programme d'impulsion, trois crédits d'engagement de quatre ans chacun ont été adoptés par le Parlement. La prolongation de la durée de validité de la loi est de quatre ans pour permettre un nouveau crédit d'engagement de même durée.

3.2

Arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants: cadre financier du programme d'impulsion

Art. 1

Cet article fixe le montant de la dotation financière pour la période de prolongation du programme d'impulsion soit du 1^{er} janvier 2015 au 31 janvier 2019.

Art. 2

Le crédit d'engagement est édicté sous la forme d'un arrêté fédéral simple non sujet à référendum.

4 **Conséquences**

4.1 Conséquences financières pour la Confédération et effet sur l'état du personnel

Les coûts annuels résultant du troisième crédit d'engagement actuellement disponible (du 1^{er} février 2011 au 31 janvier 2015) sont pris en compte dans le budget et le plan financier en vigueur. Ils se montent à 19 millions de francs pour 2015, à 8,6 millions pour 2016 et à 1,6 million pour 2017.

Comme le montre l'évolution des paiements pour les deux premiers crédits d'engagement, l'échéance des engagements pris est considérablement reportée dans le temps, parce que le décompte et le versement des aides financières ne sont effectués qu'à terme échu et qu'ils s'étalent sur deux ou trois ans. On peut donc s'attendre à ce que, comme pour les autres crédits, seul un petit montant sera versé pour la première année du quatrième crédit d'engagement (2015). Les dépenses augmenteront ensuite fortement pour les années 2016 à 2019, avant de diminuer tout aussi fortement de 2020 à 2022, quand les derniers paiements seront effectués.

Pour le quatrième crédit d'engagement, les coûts devraient évoluer de la manière suivante:

Année	Mio. de francs	Année	Mio. de francs
2015	7.5	2019	29.2
2016	16.0	2020	11.7
2017	25.2	2021	2.1
2018	28.1	2022	0.2

Le personnel et les dépenses nécessaires à la mise en œuvre seront financés, comme le prévoit déjà l'art. 4 de la loi, au moyen du crédit d'engagement mis à disposition pour les aides financières. Le Conseil fédéral décidera du besoin en postes pour la mise en œuvre de la loi. Actuellement, les coûts de mise en œuvre (personnel, informatique, études d'évaluation) représentent 3 % des dépenses totales.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les cantons sont consultés par l'OFAS sur toute demande d'aide financière émanant d'une structure établie sur leur territoire. Si cette procédure de consultation crée un certain surcroît de travail administratif pour les cantons, elle leur permet avant tout de donner un avis sur toute nouvelle création de places d'accueil extrafamilial.

Les aides financières ont permis la création d'un nombre important de places d'accueil, ce qui a contribué à l'amélioration de l'offre d'accueil extra-familial des cantons ou communes et ainsi à renforcer l'attractivité de ces derniers pour les familles. La décision de la CSEC-N veut être un signe de reconnaissance des efforts et des bons résultats signalés par les cantons.

Prolonger la durée du programme d'impulsion ouvre à nouveau des possibilités de cofinancement de projets de création de places d'accueil extrafamilial dans tous les cantons et communes. L'ordre de priorité mis en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2013 n'aura plus lieu d'être. Les demandes d'aides financières seront à traités selon le principe du «premier arrivé, premier servi», indépendamment du canton dont elles proviennent. Il ne sera plus fait de différence entre les demandes provenant de cantons ayant proportionnellement plus profité du programme d'impulsion et les autres.

4.3 Conséquences économiques

Les avantages économiques liés au développement des structures d'accueil extrafamilial sont multiples et notamment perceptibles aux niveaux du taux d'activité des femmes²⁵, du revenu des familles, de la lutte contre la pauvreté des familles, des recettes fiscales et des cotisations aux assurances sociales²⁶.

L'économie suisse manque de personnel qualifié. Suite à l'acceptation par le peuple de l'initiative contre l'immigration de masse, le 9 février 2014²⁷, la situation déjà tendue sur le marché du travail en termes de recrutement de personnel qualifié risque de s'aggraver.

La Confédération, les cantons et les partenaires sociaux ont décidé de coordonner et renforcer leurs efforts en lançant, en mai 2013, l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié (FKI)²⁸. L'amélioration de la conciliation vie familiale

²⁵ Dans son rapport *Assurer le bien-être des familles* (2011), l'OCDE souligne que l'«existence de solutions de garde des enfants et de services d'accueil extrascolaire est souvent cruciale pour les décisions des parents touchant au marché du travail». Cf. OCDE (2011), *Assurer le bien-être des familles* p. 146.

²⁶ Sur les effets positifs des aides à l'accueil extrafamilial pour enfants, voir par exemple l'évaluation du projet de bons de garde de la commune de Horw, «Evaluation Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Gemeinde Horw», Interface 2010, pp. 9–13, disponible sous <https://secure.i-web.ch/gemweb/horw/de/verwaltung/reglemente/?action=info&pubid=37024> et diverses interventions parlementaires dont pour les plus récentes Ip. 13.4228 *Piller Carrard En quoi les structures pour l'accueil extrafamilial sont-elles rentables pour la collectivité?* et Question 13.1067 *Feri Places d'accueil extrafamilial pour enfants*.

²⁷ Arrêté fédéral du 27 sept. 2013 relatif à l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», FF 2013 6575.

²⁸ Voir sous site des autorités fédérales de la Confédération suisse à l'adresse suivante: www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=fr&msg-id=48927.

et vie professionnelle, un des quatre champs d'action choisis pour pallier à cette pénurie, passe par des mesures concrètes concernant l'accueil extrafamilial des enfants. Le niveau de qualifications professionnelles des femmes en Suisse est élevé, ce qui est favorable à une participation élevée à l'emploi. Le développement de l'accueil extrafamilial permet un engagement accru des femmes dans le monde du travail et contribue ainsi à limiter la perte de capital humain qu'entraîne le retrait, total ou partiel, de la vie active de nombres de jeunes mères.

4.4 Autres conséquences

Les conséquences du programme d'impulsion à l'accueil extrafamilial pour enfants ont déjà été examinées²⁹. Un tel dispositif a ainsi des effets positifs en termes de *développement durable*, *d'investissement dans les jeunes générations* et *d'égalité hommes et femmes*.

5 Relation avec le droit européen

Cette thématique a déjà fait l'objet d'un examen tant par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national³⁰ que par le Conseil fédéral³¹.

Depuis lors, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation 9 (2011) visant à promouvoir la mobilité sociale en tant que contribution à la cohésion sociale, selon laquelle offrir dès la prime enfance des services préscolaires de qualité, bien conçus et abordables est un moyen essentiel de garantir l'égalité des chances et de favoriser la mobilité sociale.

Par ailleurs, le Conseil de l'Union européenne (UE) a adopté en mars 2011 le nouveau pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (2011–2020), dans lequel le Conseil demande instamment aux Etats membres de prendre des mesures visant notamment à améliorer l'offre de services d'accueil adéquats, abordables et de qualité pour les enfants.

²⁹ Message du Conseil fédéral relatif à la modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants du 17 févr. 2010, FF **2010** 1483.

³⁰ Rapport de la CSSS-N du 22 févr. 2002, sous ch. 5 «Relation avec le droit international», FF **2002** 3925.

³¹ Message du Conseil fédéral relatif à la modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants du 17 février 2010, sous ch. 1.4.2 «Rapports avec le droit européen», FF **2010** 1483.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité et légalité

L'art. 116, al. 1, Cst. attribue à la Confédération la compétence de fournir des prestations de soutien en faveur des familles. La constitutionnalité de la loi au regard de cette disposition a déjà été examinée³².

Quant au cadre financier, l'art. 4 de la loi prévoit la mise à disposition par l'Assemblée fédérale, sous la forme d'un crédit d'engagement, des moyens nécessaires au financement des aides financières. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'art. 167 Cst.

6.2 Délégation de compétences législatives

Le projet de modification de la loi ne contient pas de nouvelle délégation de compétences législatives. En vertu de l'art. 9, le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la loi et il édicte les dispositions d'exécution. Dans ce cadre, il devra adapter l'ordonnance en précisant en particulier les dispositions transitoires.

6.3 Forme de l'acte

Selon l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. C'est pourquoi le présent projet de révision de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants est soumis à la procédure législative ordinaire.

Un nouveau crédit d'engagement doit être voté par les deux chambres. Dans la mesure où il ne fixe pas de règle, il doit être édicté sous la forme d'un arrêté fédéral simple et il n'est pas sujet au référendum (art. 163, al. 2, Cst. et art. 25, al. 2, de la loi sur le Parlement du 13 décembre 2002³³).

6.4 Frein aux dépenses

L'art. 159, al. 3, let. b, Cst. stipule que les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs, ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil. Comme le montant prévu par l'art. 1, al. 1, du projet d'arrêté fédéral dépasse cette limite, cette disposition est soumise au frein aux dépenses.

³² Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 22 févr. 2002 sur l'iv. pa. 00.403 Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial, FF 2002 3925 3955.

³³ RS 171.10

Répartition des demandes acceptées et des nouvelles places selon les cantons

Canton	Demandes acceptées		Nouvelles places accueil collectif de jour		Nouvelles places accueil parascolaire		Nouvelles places total	
	Nombre	en %	Nombre	en %	Nombre	en %	Nombre	en %
ZH	665	27.5 %	6 195	26.2 %	6 116	31.2 %	12 311	28.5 %
BE	251	10.6 %	2 053	8.7 %	1 507	7.7 %	3 560	8.2 %
LU	120	4.4 %	813	3.4 %	696	3.6 %	1 509	3.5 %
UR	2	0.1 %	0	0.0 %	0	0.0 %	0	0.0 %
SZ	26	1.1 %	188	0.8 %	78	0.4 %	266	0.6 %
OW	5	0.2 %	22	0.1 %	14	0.1 %	36	0.1 %
NW	7	0.3 %	52	0.2 %	25	0.1 %	77	0.2 %
GL	17	0.7 %	58	0.2 %	145	0.7 %	203	0.5 %
ZG	63	2.4 %	585	2.5 %	396	2.0 %	981	2.3 %
FR	91	3.4 %	550	2.3 %	721	3.7 %	1 271	2.9 %
SO	50	2.2 %	343	1.4 %	309	1.6 %	652	1.5 %
BS	90	3.9 %	1 013	4.3 %	1 123	5.7 %	2 136	4.9 %
BL	71	2.8 %	539	2.3 %	514	2.6 %	1 053	2.4 %
SH	25	0.9 %	277	1.2 %	160	0.8 %	437	1.0 %
AR	11	0.5 %	77	0.3 %	81	0.4 %	158	0.4 %
AI	3	0.1 %	0	0.0 %	10	0.1 %	10	0.0 %
SG	111	4.6 %	697	2.9 %	891	4.6 %	1 588	3.7 %
GR	35	1.4 %	306	1.3 %	182	0.9 %	488	1.1 %
AG	162	6.6 %	1 420	6.0 %	993	5.1 %	2 413	5.6 %
TG	56	2.3 %	426	1.8 %	423	2.2 %	849	2.0 %
TI	64	2.9 %	754	3.2 %	414	2.1 %	1 168	2.7 %
VD	238	9.8 %	3 313	14.0 %	2 687	13.7 %	6 000	13.9 %
VS	97	4.0 %	760	3.2 %	989	5.0 %	1 749	4.0 %
NE	87	3.5 %	823	3.5 %	883	4.5 %	1 706	3.9 %
GE	55	2.4 %	2 259	9.5 %	0	0.0 %	2 259	5.2 %
JU	29	1.2 %	152	0.6 %	222	1.1 %	374	0.9 %
Total	2 431	100.0 %	23 675	100.0 %	19 580	100.0 %	43 255	100.0 %



