

00.403

Initiative parlementaire
Incitation financière pour la création de places d'accueil
pour enfants en dehors du cadre familial

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique
du Conseil national

du 22 février 2002

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), la commission vous soumet le présent rapport, qu'elle transmet également au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'approuver le projet de loi (14 voix contre 3 et 2 abstentions) ainsi que le projet d'arrêté fédéral ci-joints (13 voix contre 3 et 2 abstentions).

Une minorité de la commission (Fattebert, Bortoluzzi, Dunant, Triponez) propose pour sa part de ne pas entrer en matière sur les projets d'acte.

22 février 2002

Pour la commission:

Le président, Toni Bortoluzzi

Condensé

La pénurie en matière de places d'accueil extra-familial pour enfants est un fait avéré et décrié par tous. Les parents ont aujourd'hui toutes les difficultés à trouver une place d'accueil pour leur(s) enfant(s). Alors que l'évolution des structures familiales permet de moins en moins la garde par les grands-parents, le nombre de femmes exerçant une activité lucrative a décuplé les besoins. Faute de financement, le développement actuel des structures n'arrive de loin pas à répondre à la demande.

Cette pénurie a de multiples conséquences négatives. Elle pénalise les familles et surtout les femmes, en rendant beaucoup plus difficile la conciliation des obligations professionnelles et familiales. Nombreuses sont les mères qui renoncent à exercer une activité professionnelle faute de solution satisfaisante pour la garde de leur(s) enfant(s), si bien que la maternité constitue un obstacle de taille à la poursuite de leurs objectifs professionnels. Egalement touchées les familles au revenu modeste qui, ne pouvant travailler dans la mesure souhaitée, subissent une perte de revenu à l'origine de maintes situations de détresse économique. Le retrait du marché du travail des personnes qualifiées pose également problème en regard de l'assèchement de l'offre dans certains secteurs (celui de la santé par exemple) ainsi que par rapport aux ressources investies.

Afin de contribuer substantiellement au développement des places d'accueil pour enfants, le présent rapport propose un programme d'impulsion à la création de places d'accueil extra-familial. La Confédération soutiendra financièrement la création de places d'accueil dans la phase de démarrage. L'aide financière ne devra pas dépasser le tiers de coûts totaux et sera versée en complément des autres sources de financement (collectivités publiques et tiers) pendant une durée maximale de 3 ans. Pour bénéficier de ce soutien, les structures d'accueil devront remplir un certain nombre de conditions. Seront concernées par le programme d'impulsion des structures d'accueil telles que crèches, garderies ou encore écoles à horaires continus. Des projets dans le domaine de l'accueil familial de jour (parents de jour) pourront également être soutenus.

Ce programme d'impulsion ne signifie nullement que la Confédération centralisera désormais une tâche relevant des compétences cantonales et communales. Conformément au principe de subsidiarité, l'initiative reviendra toujours aux échelons inférieurs et aux privés. La Confédération ne créera pas elle-même de places d'accueil ni n'en assurera seule le financement, ce dernier n'étant alloué, à titre de complément, que si les cantons, les communes ou des tiers participent également. La Constitution (art. 116, al. 1) autorise d'ailleurs explicitement la Confédération à agir dans ce sens.

D'une durée de 10 ans, le programme contribuera, par la création d'un nombre substantiel de places, à une nette amélioration de la situation. Pour une première période de 4 ans, il est prévu d'allouer une tranche de 400 millions de francs.

Rapport

1 Genèse du projet

Afin d'accroître les possibilités de garde pour enfants hors du milieu familial, la conseillère nationale Jacqueline Fehr déposait, le 22 mars 2000, l'initiative parlementaire conçue en terme généraux suivante:

Il est nécessaire d'élaborer des bases légales propres à permettre à la Confédération d'apporter un soutien financier aux communes qui créent des places d'accueil pour les enfants afin de seconder les familles (crèches, garderies, mères de jour, écoles à demi-pension, etc.).

Pendant les dix ans qui suivront l'entrée en vigueur de ces bases légales, la Confédération stimulera la création de places d'accueil pour les enfants en affectant 100 millions de francs par an au maximum à leur financement. Les structures qui bénéficieront de cette aide devront être reconnues par l'Etat. La Confédération maintiendra son soutien financier pendant deux ans au plus à compter de la création de la structure ou du début de la prise en charge. La participation financière de la Confédération ne devra pas représenter plus d'un tiers des frais d'exploitation.

Lors de la session de printemps à Lugano¹, le Conseil national a donné suite par une claire majorité, le 21 mars 2001, à l'initiative parlementaire. Chargée par le Bureau d'élaborer un projet de loi, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) a mis sur pied le 3 mai 2001 une sous-commission pour mener à bien cette tâche. Présidée par le conseiller national Rossini et composée des conseillers nationaux Baumann Stephanie, Bortoluzzi, Egerszegi, Guisan, Maury Pasquier, Meyer Thérèse, Robbiani, Stahl et Fehr Jacqueline (cette dernière, à titre d'initiate, avec voix consultative uniquement), la sous-commission a siégé à 6 reprises afin d'élaborer un avant-projet. Lors de ses séances, la sous-commission a entendu des représentants des milieux concernés (Association suisse des crèches, Association des écoles à horaires continus, Pro Juventute, représentants de services cantonaux et communaux compétents). Elle a également mandaté un bureau d'étude afin d'analyser l'évolution des besoins financiers des structures d'accueil. Le 30 janvier 2002, elle a adopté par 6 voix et 1 abstention les propositions destinées à la commission plénière.

Examinant les propositions de sa sous-commission lors de sa séance du 22 février 2002, la CSSS a approuvé le projet de loi (14 voix contre 3 et 2 abstentions) ainsi que le projet d'arrêté fédéral (13 voix contre 3 et 2 abstentions) qui font l'objet du présent rapport. Une minorité de la commission (Fattebert, Bortoluzzi, Dunant, Triponez) propose de ne pas entrer en matière sur ces projets (voir ci-dessous chiff. 2.8).

¹ BO 2001 N 320 s.

2 **Grandes lignes du projet**

2.1 **Nécessité de développer les places d'accueil extra-familial**

2.1.1 **Pénurie de places**

Depuis un certain nombre d'années, la pénurie des places d'accueil extra-familial pour enfants est devenue un problème toujours plus accru. La thématisation de la problématique dans l'opinion publique et au sein du débat politique est également devenue plus saillante depuis lors, si bien que la question est désormais un des enjeux majeurs de la politique familiale.

A l'origine de cette pénurie toujours plus aigue réside évidemment le fait que les femmes sont de plus en plus actives au niveau professionnel. Ainsi, malgré la crise économique qui a sévi pendant les années 90, le nombre de femmes actives n'a pas décliné. La demande en places d'accueil s'en trouve décuplée alors que les structures familiales évoluent et permettent de moins en moins la prise en charge notamment par les grands-parents.

Le manque de places d'accueil extra-familial est tel que les parents qui sont à la recherche d'un lieu pour leur(s) enfant(s) ont le plus souvent de grandes difficultés pour trouver une place. Ils doivent souvent s'y prendre bien à l'avance ou alors patienter très longtemps, parfois jusqu'à deux ans, les listes d'attentes, dans les crèches par exemple, étant extrêmement longues.

Il n'existe aucun chiffre fiable et pertinent sur le nombre d'enfants qui ne peuvent trouver de place d'accueil, aucune statistique sur la pénurie en tant que telle n'étant à disposition. Rappelons toutefois les données suivantes, qui laissent clairement inférer les problèmes en la matière. Actuellement, plus 65% des femmes ayant un ou des enfants de moins de 15 ans exercent une activité lucrative à temps plein ou à temps partiel.² Ceci représente 856 000 enfants (données ESPA 2001 non publiées) de moins de 15 ans sur le 1,2 million d'enfants que compte la Suisse. Aucune statistique couvrant toute la Suisse n'existe sur le nombre de places d'accueil. L'initiateur invoque dans le développement de son initiative le chiffre de 50 000 places, ce qui est certainement réaliste et conforme à des statistiques limitées à certaines régions.³ Quand bien même ce chiffre pourrait être un peu plus élevé⁴, cette donnée n'en montre pas moins l'écart immense entre offre et besoin.

La pénurie en places d'accueil est par ailleurs clairement démontrée par deux types d'information qui sont, elles, à disposition: d'une part, sur le nombre de femmes cessant de travailler faute de pouvoir placer leurs enfants; d'autre part, sur le nombre de femmes renonçant pour la même raison à avoir un enfant ou un enfant supplé-

² Enquête suisse sur la population active 2000 (ESPA). Voir aussi le tableau en annexe 3.

³ Selon une statistique remontant à 1992, il semblerait que l'offre existante en matière de crèches, garderies ou structures parascolaires (sans les parents de jour) était de 13 000 à 15 000 places pour la Suisse alémanique: Rapport de la Commission fédérale des questions féminines, *Structures d'accueil pour les enfants. 1ère partie: Faits et recommandations*, 1992, p.72. Voir également les chiffres valables pour le canton de Vaud dans l'annexe 3.

⁴ Le nombre de crèches, par exemple, est en augmentation. Selon le dernier recensement des entreprises. On est passé, entre 1985 et 1998, de 0,93 structure à 1,64 pour 1000 enfants. Ce chiffre ne donne toutefois aucune information sur le nombre de places créées. Pour plus de détails, voir le tableau figurant à l'annexe 2.

mentaire. Ces deux points font l'objet de plus longs développements dans le chapitre qui suit.

2.1.2 Enjeux de l'accueil extra-familial

La nécessité de créer des places d'accueil peut se justifier sur plusieurs plans.

En premier lieu, il va de soi qu'une meilleure offre en matière de places d'accueil permet aux familles de mieux concilier travail et obligations familiales. Actuellement, les familles et surtout les femmes – puisque ce sont elles essentiellement qui se chargent de l'éducation des enfants – doivent faire à face à de grandes difficultés si elles souhaitent à la fois mener une activité professionnelle et avoir des enfants. Nombre de femmes renoncent à une activité professionnelle – ou diminuent leur taux d'activité – après la naissance de leur premier enfant. Selon des chiffres de l'enquête suisse sur la population active (ESPA) qui portent sur la période 1991–1999, deux tiers des femmes travaillant à plein temps soit interrompent leur activité professionnelle, soit s'orientent vers un emploi à temps partiel après la naissance de leur premier enfant⁵. Certes, une partie de ces femmes cessent leur activité de manière volontaire, tout à la joie de se consacrer à l'éducation de leur enfant. Mais une grande partie le font alors qu'elles souhaiteraient continuer leur activité. Selon l'ESPA de 1995, 50% des mères n'exerçant pas une profession affirment qu'elles travailleraient si le problème de la prise en charge des enfants était résolu⁶.

Ce retrait «forcé» de la vie active est d'autant plus douloureux que la possibilité de revenir sur le marché du travail après une pause de plusieurs années est souvent très théorique, l'évolution du monde du travail cette dernière décennie permettant de moins en moins une sortie même limitée dans le temps. La maternité pour beaucoup de femmes signifie bel et bien un obstacle à la poursuite légitime de leurs objectifs professionnels. Aussi, développer l'offre en matière d'accueil extra-familial est certainement un instrument privilégié pour la promotion de l'égalité entre hommes et femmes⁷.

Le développement des places d'accueil n'est pas uniquement important pour permettre aux femmes d'exercer, au même titre que les hommes, une profession: une politique volontariste en la matière a également des conséquences bénéfiques pour l'ensemble de la collectivité. En matière de politique sociale par exemple, l'offre en matière de lieux d'accueil est très importante. Ne pouvant pas travailler ou du moins ne pouvant exercer une activité lucrative qu'à temps partiel, nombre de familles es-

⁵ *L'enquête suisse sur la population active*, Office fédéral de la statistique, 2000. La part de femmes travaillant à temps complet passe de 58% à 21% alors que le nombre de femmes non actives passe de 7% à 41%. Les temps partiels augmentent de 30 à 33%.

⁶ Voir *Questions au féminin*, 2/2001, p. 46.

⁷ La loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (RS 151.1) consacre d'ailleurs ce dernier point. L'article 14, al., let. c prévoit la possibilité pour la Confédération d'octroyer des aides financières ou de mettre sur pied des programmes visant à mieux concilier activités professionnelles et obligations familiales. Le plan d'action de la Suisse pour l'égalité en femmes et hommes mentionne également la nécessité de développer des places d'accueil extra-familial. L'un de ses buts stratégiques dans le domaine de l'économie est en effet une meilleure conciliation de la vie familiale et professionnelle. Pour plus de détails, voir *Egalité entre femmes et hommes : plan d'action de la Suisse*, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, Berne, 1999.

suient une perte de salaire qui, s'ajoutant aux coûts engendrés par l'entretien de l'enfant, est à l'origine de nombreux cas de détresse économique.

Le retrait du marché du travail de personnes formées souvent à grands frais constitue également par ailleurs un gaspillage de ressources pour la collectivité. Ceci est d'autant plus regrettable si l'on songe au manque de personnel qualifié que connaissent certains secteurs, par exemple dans les professions de la santé. Cet élément a été reconnu par les milieux patronaux et les entreprises qui s'impliquent de plus en plus en matière de places d'accueil et ont fait part de leur soutien à des mesures allant dans le sens de l'initiative parlementaire Fehr⁸.

Un autre élément à ne pas omettre lorsque l'on débat de la pénurie de places d'accueil concerne les préoccupantes prévisions en matière de démographie⁹. En effet, si le manque de lieux d'accueil conduit de nombreuses femmes à renoncer à leurs ambitions professionnelles, il en pousse d'autres à faire le choix inverse, lesquelles renoncent à un enfant ou à un enfant supplémentaire. Pour beaucoup de familles, le sacrifice professionnel ou la difficulté à concilier travail et enfants constitue une raison importante de ne pas avoir d'enfants¹⁰. Sans vouloir exagérer l'effet d'un accroissement du nombre de places d'accueil sur le taux de natalité, on peut raisonnablement soutenir que des meilleures possibilités en matière de garde extra-familiale ne peuvent être que bénéfiques de ce point de vue¹¹.

Enfin, les structures d'accueil sont importantes comme instrument de socialisation. Plusieurs études montrent leur effet bénéfique sur le développement de l'enfant. Ainsi, par exemple, on a pu constater que les enfants de parents émigrés qui avaient été pris en charge à l'extérieur de leur famille avaient en moyenne une meilleure capacité linguistique et des meilleurs résultats scolaires que ceux qui avaient grandi exclusivement dans la cellule familiale¹². Il semble aussi que les enfants ayant fréquenté dès le plus jeune âge d'autres personnes que les membres de leur famille connaissent moins de problèmes à la puberté¹³. Plus tard, au moment de la scolarité, des structures d'accueil évitent que les enfants ne soient livrés à eux-mêmes, sans activités structurées. En d'autres termes, l'accueil extra-familial est dans la société d'aujourd'hui un instrument très précieux pour l'éducation des enfants, qui complète et soutient tant les parents que l'école.

⁸ Union patronale suisse, *L'Union patronale suisse et la politique familiale*, Zurich, janvier 2001.

⁹ Entre 1990 et 2001, le nombre de naissances est passé de 83'900 à 73'500. Voir le tableau en annexe 3.

¹⁰ Selon l'enquête suisse sur la famille 1994/95 de l'Office fédéral de la statistique, l'argument de la difficulté à concilier vie professionnelle et éducation des enfants est l'argument le plus souvent avancé par les hommes (54,3%) et les femmes (58,4%) entre 20 et 49 ans pour ne pas vouloir d'enfant (ou d'enfant supplémentaire). Voir *Démos*, 1/99.

¹¹ Une étude française parue cette année (Institut national de la statistique et des études économiques, *Bilan démographique 2001*, in: INSEE Première, février 2002) relève que la France affiche parmi les pays européens les meilleurs résultats en matière de renouvellement démographique (1,88 enfant par femme) (Suisse : 1,47 enfant par femme / renouvellement des générations : 2,1). Or, la France est certainement un des pays avec l'offre la plus riche en matière d'accueil extra-familial.

¹² Lanfranchi et al., *Schulereifolg bei Migrationskindern dank transitorischer Räume im Vorschulbereich*, Sammelband des NFP 39, 2001

¹³ Cet argument gagne en poids si l'on songe que de plus en plus d'enfants sont des enfants uniques et n'ont donc que peu de contact avec leurs pairs avant d'être scolarisés.

Sous le chiffre 2.1.3 qui suit, est présentée une étude tentant de démontrer que, loin de constituer une charge, le financement de places d'accueil constitue en réalité un investissement qui rapporte à la collectivité.

2.1.3 Importance économique et sociale de l'accueil extra-familial: une tentative de mesure

En 1999, la ville de Zurich commandait une étude¹⁴ afin d'évaluer, pour la collectivité, l'utilité socio-économique des places d'accueil pour enfants. Cette étude évalue notamment le gain financier que rapportent les structures d'accueil en ville de Zurich pour les différents acteurs sociaux que sont les parents, les enfants, les contribuables et les entreprises.

Selon l'étude zurichoise, l'amélioration de la qualité de vie des parents n'est pas le seul avantage des structures d'accueil. Ces dernières, en autorisant les parents à poursuivre leur activité lucrative, ont pour effet d'augmenter le temps hebdomadaire moyen de travail (entre 7 à 17 heures). De la sorte, elles agissent de manière bénéfique sur le revenu moyen annuel des familles, qui augmente de 44 millions de francs. Pour l'Etat, outre des recettes fiscales supplémentaires, les dépenses sociales inhérentes à la pauvreté des familles se voient grandement diminuées. L'étude montre à cet égard que si l'on supprimait les places d'accueil à Zurich, 350 familles tomberaient en dessous du revenu minimum d'existence. Les services sociaux se verraient ainsi mis à contribution à raison de 6,5 millions de francs supplémentaires par année.

La contribution des structures d'accueil à la socialisation de l'enfant procure également à la collectivité des avantages financiers à long terme. Le passage de l'enfant dans une structure d'accueil lui permet notamment de développer plus rapidement ses capacités cognitives et linguistiques, ce qui augmente ses chances scolaires et, par la suite, facilite son intégration dans le monde du travail. Les dépenses sociales se voient par ce biais limitées sur deux plans : d'une part, les coûts souvent exorbitants en matière d'établissements scolaires spécialisés sont réduits ; d'autre part, une bonne intégration scolaire et professionnelle permet de diminuer la délinquance juvénile.

Enfin, l'offre en matière de structures d'accueil pèse de tout son poids dans le développement de la place économique. Les entreprises zurichoises ont notamment pu faire valoir les bonnes prestations en matière d'accueil et, ainsi, attirer des femmes qualifiées en grand nombre, dans un contexte de pénurie généralisée de main d'œuvre qualifiée. Un sondage réalisé en 1999 a par ailleurs démontré que les possibilités en matière de garde d'enfants pesaient de manière claire dans le choix du lieu d'habitation.

En d'autres termes, loin de représenter une charge d'importance pour la collectivité, les structures d'accueil bénéficient à tous les groupes sociaux. L'étude conclut que globalement, chaque franc investi dans de telles structures rapporte de 1,6 à 1,7 franc sous forme de recettes fiscales supplémentaires, voire de 3 à 4 francs au total si

¹⁴ Karin Müller, Tobias Bauer, *Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten: Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus?*, Sozialdepartement der Stadt Zürich, 2001.

l'on prend également en compte les économies qui peuvent être faites dans les domaines de l'aide sociale, de l'intégration et de l'éducation spécialisée.

2.2 Les différents types d'accueil extra-familial

En matière de places de garde pour enfants, les offres sont variées tout autant que la terminologie utilisée. Dans un souci de clarté, on peut conceptuellement regrouper en trois catégories les différents types d'offre: l'accueil collectif de jour, l'accueil familial de jour et l'accueil parascolaire.

Accueil collectif de jour

Ce type d'accueil concerne les enfants en âge préscolaire (0-6 ans) et comprend des structures telles que crèches, garderies ou halte-garderies. Les structures de ce type se distinguent notamment par leur temps d'ouverture – les crèches offrant jusqu'à 12 heures consécutives, les haltes-garderies, par exemple, uniquement des demi-journées, voire moins. De même, certaines structures ne prennent que ponctuellement les enfants sans possibilité de réserver des jours réguliers, d'autres au contraire prévoient une inscription à jour(s) fixe(s). Ces différences ont trait à la nature des objectifs poursuivis: alors que pour certains lieux d'accueil (crèches), il s'agit d'offrir une structure qui permette aux parents de concilier au mieux vie familiale et obligations professionnelles, pour d'autres, l'objectif visé est avant tout de socialiser l'enfant. Relevons que c'est certainement pour les structures qui offrent les meilleures conditions aux parents en terme de conciliation de vie familiale et professionnelle – à savoir les crèches – que les demandes sont les plus nombreuses et la pénurie la plus aiguë.

Du point de vue du statut, les structures d'accueil sont soit publiques, soit privées et subventionnées, soit totalement privées. Les tarifs des structures publiques et de celles privées subventionnées sont échelonnés en fonction du revenu des parents (tarifs sociaux). Dans les structures purement privées, les parents paient par contre le prix coûtant, à savoir environ 2000 francs par mois et par enfant (100 francs par jour), pour un placement à plein temps.

Accueil familial de jour

Ce type d'accueil concerne les enfants en âge préscolaire et scolaire. Des personnes (parents de jours), en général des femmes ayant elles-mêmes des enfants, accueillent des enfants à leur domicile. L'accueil se fait soit à plein temps, soit à temps partiel, à la convenance des parties.

Les parents de jours sont le plus souvent regroupés en réseaux ou associations de parents de jours. Ces structures de coordination jouent un rôle essentiel d'intermédiaire entre les parents de jour et les personnes cherchant une place d'accueil pour leur enfant. A la tête de ces associations se trouve une coordinatrice bénévole ou professionnelle qui recrute les parents de jours et exerce une fonction de surveillance de la qualité de l'accueil. Ces associations se chargent parfois de former les mères de jour.

Les tarifs appliqués pour l'accueil familial de jour varient énormément en Suisse: entre 3 et 11 francs par heure et par enfant. Certaines communes proposent des tarifs horaires échelonnés en fonction du revenu des parents et subventionnent la différence.

En matière d'accueil familial de jour, un des problèmes souvent rencontrés est une qualité de l'encadrement et une professionnalisation insuffisantes. Malgré les programmes de formation mis sur pied par les associations, la qualité de l'encadrement de l'enfant est souvent faible, ce dernier se limitant parfois à une simple garde. A l'origine en partie de cette situation résident notamment les salaires des parents de jour qui peuvent être particulièrement bas dans certaines régions.

Le problème de la qualité est encore accentué lorsque les parents de jour, n'étant pas affiliés à une association, ne sont soumis à aucun contrôle. S'il est difficile d'évaluer le nombre d'enfants concernés, cette garde «sauvage» est certainement très fréquente.

Ce type d'accueil n'en reste pas moins indispensable, pouvant se prévaloir d'avantages non négligeables par rapport à l'accueil collectif de jour. Parmi ceux-ci, figure certainement la souplesse qu'une mère de jour peut offrir en matière d'horaires. Cet avantage est pour beaucoup de parents un élément décisif qui leur permet de concilier au mieux obligations familiales et professionnelles. Relevons également que ce mode de garde se rencontre plus souvent dans les campagnes. Dans les régions rurales en effet, les structures d'accueil collectif sont difficiles à mettre sur pied, nécessitant souvent un regroupement entre communes et signifiant, pour les parents, des structures qui ne sont pas forcément situées sur leur lieu de domicile.

Accueil parascolaire

Ce type d'accueil concerne les enfants en âge scolaire. L'accueil parascolaire comprend l'accueil des enfants en dehors des heures d'enseignement obligatoire, à savoir le matin avant le début des cours, à midi ou en fin d'après-midi après les cours. Les structures sont ici aussi variées et offrent un encadrement plus ou moins étoffé.

Les écoles à horaires continus (en Suisse alémanique: Tagesschulen) comprennent un enseignement et une prise en charge en dehors de heures scolaires normales. La participation des écoliers aux activités parascolaires est régulière et obligatoire, celles-ci faisant partie intégrante du concept pédagogique d'école à horaires continus. Le surcoût engendré par l'encadrement allant au-delà de l'enseignement proprement dit se situe entre 8000 et 12 000 francs par place et par an.

L'accueil pour écoliers en milieu scolaire (en Suisse alémanique: SchülerInnenclubs) est plus souple. Les écoliers fréquentent les activités parascolaires en fonction des besoins des familles, sans que la participation ne soit obligatoire.

Les cantines de midi et devoirs surveillés n'offrent pour leur part qu'une prise en charge partielle, utile surtout aux parents exerçant une activité professionnelle à temps partiel.

L'accueil parascolaire répond certainement à un fort besoin des parents. Rappelons simplement à ce sujet que bon nombre de mères souhaitent recommencer à travailler lorsque les enfants atteignent l'âge scolaire. Pour celles qui travaillent, il est important que leurs enfants soient encadrés en dehors des heures d'école et non pas livrés à eux-mêmes sans activités.

2.3 Bases légales fédérale et cantonale en matière de places d'accueil pour enfants

2.3.1 Ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants

Au niveau fédéral, l'unique base fédérale pertinente en matière de places d'accueil pour enfants est constituée par l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants¹⁵. Se basant sur l'art. 316 du Code civil¹⁶, l'ordonnance régleme le placement d'enfant hors du milieu familial. Outre des dispositions relatives aux parents nourriciers, l'ordonnance s'applique au placement à la journée (parents de jour) et au placement dans des institutions (par exemple, foyers, crèches, garderies). De manière générale, cette ordonnance oblige les cantons à prévoir un régime d'autorisation et de surveillance et comprend un certain nombre de prescriptions sur les conditions de placement. L'ordonnance désigne comme autorité compétente l'autorité de tutelle, les cantons étant toutefois libres de désigner une autre autorité, voire de déléguer cette tâche aux communes. Les cantons ne sont pas contraints d'édicter des dispositions complémentaires et peuvent se référer directement à l'ordonnance. Ils peuvent bien sûr aller au-delà des prescriptions de l'ordonnance.

En ce qui concerne le placement dans des institutions telles que les crèches ou les garderies (à savoir les structures d'accueil collectif de jour), l'ordonnance énumère comme conditions dont dépend l'autorisation notamment un personnel qualifié et en nombre suffisant, une alimentation saine et variée, une surveillance médicale et une protection contre les incendies.

En ce qui concerne le placement à la journée (accueil familial de jour), l'ordonnance prévoit uniquement une obligation pour les parents de jour de s'annoncer et non pas un régime d'autorisation. L'autorité cantonale doit en revanche assumer ses tâches de surveillance (visite au domicile une fois par an) et vérifier que l'enfant bénéficie d'un encadrement adéquat.

Les structures d'accueil parascolaires ne sont en principe pas concernées par l'ordonnance. Sont en effet réservées pour ces structures les dispositions cantonales pertinentes en matière scolaire, sociale ou sanitaire qui prévalent généralement.

¹⁵ RS 211.222.338

¹⁶ RS 210

2.3.2 Politiques cantonales

Les cantons ont appliqué de manière assez différente l'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants, ainsi que cette dernière l'autorisait. Certains (les cantons romands ainsi que notamment Berne, Zurich et Bâle-Ville) ont élaboré leur propres directives pour concrétiser l'ordonnance et sont même allés plus loin que cette dernière: d'autres n'ont pas édicté de législation propre, se référant uniquement à l'ordonnance fédérale. Dans certains cantons, les tâches de surveillance et d'autorisation ont été déléguées aux communes, voire pour ce qui est de l'accueil familial à des associations de parents de jour¹⁷.

Au-delà de ces régimes d'autorisation et de contrôle de la qualité, certains cantons, principalement romands, ont développé des véritables politiques d'encouragement à la création de places d'accueil. Ainsi, des cantons tels que Vaud, Valais, Fribourg, Neuchâtel et Jura ont des programmes cantonaux de financement: certains de ces programmes (VD) se limitent à une aide au démarrage dans l'esprit de ce que demande l'initiative parlementaire Fehr; d'autres (VS, NE, JU) consistent en une participation permanente aux frais de fonctionnement¹⁸.

Ces politiques cantonales restent toutefois l'exception. Si politique d'encouragement il y a, elle est menée au niveau communal. Ainsi, par exemple, la ville de Zurich a dernièrement alloué un crédit de 25 millions de francs pour le développement des structures d'accueil. Ces initiatives communales restent également ponctuelles et largement insuffisantes en regard des besoins.

2.4 Les problèmes financiers des structures d'accueil extra-familial

Le financement des structures d'accueil peut être assuré par trois sources: les contributions des parents, les aides publiques (en général, communales) et les contributions de tiers (dons, cotisations de membres, églises, financement par entreprise). Ces sources de financement varient dans leur importance relative au cas par cas. Ainsi, en ce qui concerne les crèches, certaines ne sont financées qu'à travers les contributions des parents, d'autres combinent argent public et contributions des parents, d'autres encore y ajoutent un financement de tiers ou d'entreprises qui réservent un certain nombre de places pour les enfants de leurs employés. En général, le soutien des communes sert à financer des tarifs sociaux.

Une étude réalisée dans le cadre des travaux préparatoires au présent projet a permis de constater que les difficultés financières des structures se rencontrent dans la phase de démarrage¹⁹. Lors des premières années d'existence, les lieux d'accueil doivent faire face, d'une part, à des investissements importants notamment en matière d'équipement. D'autre part et surtout, la structure, malgré la forte demande dans le domaine, ne connaît de loin pas un taux d'occupation maximal dès le départ,

¹⁷ Pour plus de détails, voir tableau de l'annexe 4.

¹⁸ Dans le canton de Fribourg, l'engagement financier cantonal se limite aux coûts relatifs à la formation du personnel.

¹⁹ R. Bachmann et H.-M. Binder, *Modèles de calcul des incitations financières à la création de structures d'accueil extra-familial et modalités de financement*, Interface, 2001, Lucerne.

les parents attendant avant d'inscrire leurs enfants que la structure fasse ses preuves en matière de qualité. C'est seulement lors du 2^e ou 3^e exercice que la structure fonctionne à plein régime. Or, une grande partie des coûts échoit dès le départ, avec à la clé des déficits importants. Dans la mesure où les contributions publiques des communes – s'il y en a – servent en général uniquement à financer des tarifs sociaux, ces déficits ne sont pas couverts par un soutien étatique et constituent des difficultés souvent insurmontables.

2.5 Présentation du projet de loi

2.5.1 Esprit du projet de loi

Le projet de loi proposé se veut un véritable programme d'impulsion à la création de places d'accueil pour enfants. Le principe est d'octroyer une aide financière complémentaire pour financer la création de places d'accueil. Les structures d'accueil devront remplir un certain nombre de conditions pour recevoir ce soutien financier. La durée du programme est limitée à 10 ans.

Le but du programme est de créer une impulsion en faveur de la création de places d'accueil là où actuellement beaucoup de projets ne peuvent aboutir ou alors échouent faute d'un financement suffisant. Si le but est de créer un nombre important de places d'accueil, la réalisation de cet objectif ne doit pas se faire au détriment d'autres objectifs importants. Les places créées doivent notamment être durables et à même de perdurer une fois l'aide fédérale terminée. Elles doivent en outre respecter un certain nombre d'exigences minimales en terme de qualité. Le projet est aussi conçu de manière à ce que l'aide de la Confédération ne se substitue pas aux autres sources de financement (collectivités publiques et tiers), mais uniquement complète le financement.

Le projet se veut par ailleurs respectueux du fédéralisme. Il est clair que le développement des places d'accueil relève de compétences cantonales et communales. Le programme d'impulsion ne signifiera toutefois nullement que cette tâche sera désormais centralisée au niveau fédéral. Conformément au principe de subsidiarité, les initiatives resteront le fait des échelons inférieurs ou alors de privés, le programme ne faisant qu'inciter et soutenir ces initiatives. La Confédération ne créera pas elle-même de places d'accueil ni n'en assurera seule le financement, ce dernier n'étant alloué, à titre de complément, que si les cantons, les communes ou des tiers participent également (art. 1, al. 2, du projet de loi). La Constitution (art. 116, al. 1) autorise d'ailleurs explicitement la Confédération à agir dans ce sens.

Le développement des places d'accueil varie suivant les régions, certaines connaissant une pénurie plus forte que d'autres. A cet égard, on aurait pu opter pour une répartition des moyens engagés en fonction des besoins. Une quelconque répartition entre les cantons n'est toutefois pas prévue par le projet de loi. Les demandes seront en d'autres termes traitées dans l'ordre d'arrivée jusqu'à épuisement des crédits. Une émulsion sera ainsi créée, poussant les acteurs concernés à agir le plus rapidement. L'impulsion visée par le programme n'en sera que plus grande. Ceci est également en cohérence avec le principe selon lequel l'action la Confédération ne fera que soutenir des initiatives prises par des cantons, des communes ou des acteurs privés, la Confédération n'apportant son soutien que si ces derniers agissent. Au cas où

une avalanche de demandes provenant de certaines régions plus promptes à réagir (par exemple, de cantons urbains) devait se produire et qu'il devient dès lors manifeste que les demandes excèdent les moyens à disposition, l'autorité d'exécution portera attention à ce que l'aide fédérale soit répartie de manière équitable sur l'ensemble du pays (art. 4, al. 3, du projet de loi).

Relevons enfin que le projet de loi est par ailleurs conçu comme le plus souple possible. Il contient essentiellement les principes auxquels devra se conformer le programme d'impulsion. L'effectivité d'un programme d'impulsion de ce type est en effet difficile à évaluer a priori et il sera sans doute nécessaire d'adapter le dispositif en cours d'exécution. A cette fin, il est sans aucun doute préférable de se limiter à l'essentiel afin de pouvoir réagir avec rapidité. Cette capacité de réaction est d'autant plus importante que le programme est de durée limitée. Il est également à relever que de nombreuses questions relèvent plus de considérations techniques ou d'économie d'entreprise que de choix politiques. Il est plus judicieux que ces questions soient traitées par le Conseil fédéral dans le cadre de l'exécution.

2.5.2 Bénéficiaires du programme d'impulsion

Le programme d'impulsion comprend trois types d'accueil extra-familial: l'accueil collectif de jour, l'accueil parascolaire et l'accueil familial de jour. On a renoncé à privilégier un type d'accueil plutôt qu'un autre. S'adressant notamment à des classes d'âge différentes ou présentant chacun des avantages spécifiques, les trois types d'accueil répondent en effet à des besoins et situations différents en matière de conciliation de vie familiale et professionnelle (voir supra ch. 2.2). Le projet veut tenir compte de cette multiplicité des formes de vie familiale.

Si, en ce qui concerne l'accueil collectif de jour et l'accueil parascolaire, ce seront les structures assurant ce type d'accueil (par exemple, crèches, garderies, écoles à horaires continus) qui bénéficieront du programme d'impulsion, au sujet de l'accueil familial de jour, ce ne seront pas les prestataires directs (parents de jours) de cette forme de garde, mais les structures qui se chargent de coordonner ce type d'accueil (art. 2, al. 1, du projet de loi)²⁰.

L'aide sera destinée en priorité aux structures qui se créent. Toutefois, celles qui existent et augmentent leur offre pourront également recevoir le soutien financier de la Confédération (art. 2, al. 2). Le but étant d'accroître le nombre de places d'accueil, il ne serait pas opportun de se limiter au financement des seules nouvelles structures, à la différence de ce que prévoyait le texte de l'initiative parlementaire Fehr²¹. L'augmentation de l'offre devra cependant être significative, un accroissement mineur n'entraînant évidemment pas des charges à même de justifier un soutien financier²².

²⁰ Pour les raisons de ce choix, voir infra ch. 2.5.5.

²¹ Les structures existantes offrent également, par rapport à une structure qui se crée, plus de garanties quant au succès de leur projet. Ce sont en effet des structures qui fonctionnent déjà et ont accumulé une grande expérience.

²² Pour plus de détails sur ce point, voir infra sous le chiffre 3 le commentaire de l'art. 2, al. 2.

Si le champ d'application du programme d'impulsion est large puisqu'il s'adresse aux trois formes d'accueil extra-familial, il n'en demeure pas moins que lors de l'exécution, la poursuite de l'objectif de la loi – créer des places d'accueil permettant aux familles de concilier charges familiales et travail ou formation (art. 1, al. 1) – aura un effet restrictif à l'égard de certaines structures qui ne s'inscrivent que peu dans le but visé. Ainsi, par exemple, une garderie dans un centre commercial ou dans un centre de fitness, dont on ne peut évidemment pas dire qu'elle permette aux familles de vaquer à leurs occupations professionnelles, ne pourront bénéficier de l'aide fédérale. Il en ira de même, pour toute autre structure qui, n'offrant que des prises en charge très limitées dans le temps (par exemple, seulement 2 heures) ou alors uniquement ponctuelles, vise avant tout des objectifs de socialisation de l'enfant.

Relevant de l'accueil collectif de jour, les crèches d'entreprises seront en revanche incluses dans le programme, à condition évidemment qu'elles remplissent les critères prévus par la loi²³. Même si elles sont souvent fermées aux parents extérieurs à l'entreprise, ces structures entrent pleinement dans l'objectif de la loi et contribuent à diminuer la pénurie en matière d'accueil extra-familial.

2.5.3 Conditions pour l'octroi de l'aide financière

Les structures (d'accueil collectif de jour et d'accueil parascolaire)²⁴ devront remplir un certain nombre de conditions afin de bénéficier, dans la limite des crédits alloués, de l'aide financière.

2.5.3.1 Forme juridique de la structure

Les structures d'accueil devront être constituées sous la forme de personne morale et ne pas poursuivre de but lucratif (art. 3, al. 1, let. a, du projet de loi).

La condition relative à la forme juridique de la personne morale se justifie eu égard aux risques quant à l'utilisation des aides financières si la structure est constituée sous la forme d'une personne physique: est en effet ainsi évitée toute confusion entre les personnes qui travaillent au sein de cette structure ou la dirigent et la structure elle-même, le patrimoine de la structure étant séparé du patrimoine privé de ses dirigeants. Cette forme juridique oblige notamment à tenir une comptabilité, ce qui permet un meilleur contrôle sur l'utilisation des montants versés. L'exigence quant à l'absence de but lucratif vise à éviter de financer des structures dont l'objectif est de dégager un profit.

²³ Voir à ce sujet, sous le ch. 3, commentaire de l'art. 3, al. 1.

²⁴ Les ch. 2.5.3 et 2.5.4 qui suivent ne présentent que ce qui vaut pour l'accueil collectif de jour et l'accueil parascolaire. La problématique relative aux structures coordonnant l'accueil familial étant foncièrement différente, la présentation du programme d'impulsion pour ces dernières fait l'objet d'un chapitre spécial (voir infra ch. 2.5.5).

2.5.3.2 Financement à long terme assuré

Il va de soi qu'il est essentiel que les structures perdurent une fois l'aide fédérale achevée. Le programme d'impulsion doit permettre la création de places d'accueil non seulement nombreuses, mais en plus viables à long terme.

La question de la pérennité à long terme de la structure devra être examinée soigneusement avant de décider d'accorder ou non une aide financière (art. 3, al. 1, let. b). Le requérant devra démontrer, documents à l'appui, que son projet est viable. La présentation d'un business plan, présentant l'évolution des sources de financement et la manière dont l'aide fédérale sera remplacée à terme, fera certainement partie de ces documents. Une analyse des besoins en places d'accueil pourra également être demandée.

L'interprétation de cette condition ne devra toutefois pas être trop restrictive lors de l'exécution. Il s'agira avant tout pour le requérant de démontrer que son projet a de grandes chances de pouvoir être financé à long terme et non pas de démontrer que ce financement est garanti. Il est par exemple exclu que l'on demande au requérant d'apporter la preuve d'un engagement ferme de la part de la commune ou d'autres sources de financement. Une telle exigence serait trop restrictive et étrangère au principe d'un programme d'impulsion, qui implique évidemment une prise de risque financier, quand bien même celui-ci doit être limité.

Par ailleurs, demander de trop grandes garanties au requérant omettrait le problème souvent rencontré par les structures d'accueil: à savoir que ces dernières doivent justement faire face durant la phase de lancement à une relative méfiance de la part notamment des collectivités publiques. En revanche, par la suite, une fois que la structure fonctionne et qu'elle démontre dans les faits sa qualité et son utilité, il est avéré qu'obtenir un soutien financier communal devient plus aisé. Se montrer, lors de l'examen des projets, trop exigeant sur la question du financement à long terme omettrait cette dynamique.

2.5.3.3 Critères de qualité

Les structures devront impérativement répondre à des exigences en matière de qualité (art. 3, al. 1, let. c). Ces critères de qualité seront définis au niveau de l'exécution par le Conseil fédéral. Des questions telles que le taux d'encadrement ou le nombre de m² par enfant relèvent en effet avant tout de l'exécution.

Les exigences en matière de qualité édictées par le Conseil fédéral pourront s'inspirer des pratiques existantes dans les cantons ou alors des directives établies par les associations concernées (Association suisse des crèches par exemple)²⁵. Ces exigences étant parfois élevées, le standard fédéral devra être conçu de manière à pouvoir s'appliquer à l'ensemble du pays.

²⁵ Les critères de qualité édictés par les cantons ou les associations portent en général sur les points suivants: taux d'encadrement; formation du personnel; proportion de personnel diplômé par rapport aux auxiliaires et stagiaires; hygiène et repas; locaux (espace à disposition, équipement, matériel pédagogique, sécurité).

2.5.4 Modalités de l'aide financière

L'aide financière aux structures s'élèvera au maximum à un tiers des coûts totaux (coûts d'exploitation et d'investissement) et sera versée au plus durant trois ans après l'ouverture de la structure ou l'augmentation de l'offre (art. 5 du projet de loi).

Ces limites quant au montant et à la durée de l'aide doivent être comprises par rapport à la philosophie du programme d'impulsion. Plafonner à un tiers des coûts totaux garantit que la structure bénéficie dès le départ d'autres sources de financement (par exemple, parents, collectivités publiques, entreprises). La survie à long terme de la structure sera ainsi mieux garantie puisqu'on ne financera que des structures qui ont une certaine assise financière. La limite dans le temps (3 ans au maximum) doit également pousser les structures à trouver rapidement une solution pour le long terme.

Le montant des aides financières sera calculé en fonction non seulement des coûts d'exploitation, mais aussi des coûts d'investissement²⁶. Rappelons à cet égard que l'efficacité du programme d'impulsion ne peut être garantie que si les aides financières de la Confédération permettent de surmonter les difficultés de la phase de lancement, ou d'y faire face plus facilement. L'étude faite dans le cadre des travaux préparatoires (voir supra, ch. 2.4) a révélé que les problèmes de financement rencontrés durant la phase de lancement (surtout au cours de la première année) étaient en grande partie imputables aux coûts d'investissement. S'agissant des coûts d'exploitation, les difficultés sont surtout liées au fait que la capacité de la nouvelle structure n'est pas pleinement exploitée avant 2-3 ans.

Cela correspond également à l'esprit du programme d'impulsion que les coûts soient calculés en fonction de l'offre: les subventions doivent être allouées en fonction du nombre de places d'accueil nouvellement créées. En outre, il convient de garantir l'efficacité et la transparence des modalités de financement des frais imputables. Lors de l'exécution, il faudra examiner s'il est possible de fixer, pour chaque type de structure d'accueil (crèches, écoles avec horaires continus, garderies, etc.), des sommes forfaitaires par place créée. Outre le type de structure, d'autres facteurs seront à prendre en considération, comme la durée de l'accueil (par jour et par an) et, dans une certaine mesure, les différences de coûts entre les régions.

Selon l'étude susmentionnée, l'aide financière accordée par la Confédération pour la création d'une crèche pourrait être calculée de la manière suivante:

Prenons l'exemple d'une crèche créée pour accueillir 20 enfants toute la journée pendant 240 jours par an. Les coûts d'exploitation s'élèvent à 100 francs par place et par jour, soit 480 000 francs par an. Il en résulte pour le premier exercice des coûts d'investissement de 2000 francs par place. La contribution forfaitaire de la Confédération serait alors calculée comme suit :

²⁶ A la différence de ce que prévoit le libellé de l'initiative parlementaire Fehr.

	Coûts d'exploitation Par an	1/3 pris en charge par la Confédération	Coûts d'investissement	1/3 pris en charge par la Confédération	Coût total de la crèche	Contribution totale de la Confédération	Part de l'aide fédérale
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	%
Exercice 1	480 000	160 000	40 000	13 333	520 000	173 333	33,3
Exercice 2	480 000	160 000			480 000	160 000	33,3

Les subventions pour une place en crèche s'élevaient donc à 8600 francs pour la première année, et à 8000 francs pour la deuxième année. L'aide au démarrage répartie sur deux ans serait donc de 16 600 francs par place en crèche. Si, dans le cadre du programme d'impulsion, les crèches étaient les seules à bénéficier de l'aide au démarrage, les moyens financiers prévus permettraient de créer 60 000 places de crèche en 10 ans. Cependant, étant donné notamment que la création de places pour l'accueil parascolaire se révèle moins onéreuse²⁷, le nombre de places d'accueil visées par le programme d'impulsion pourrait largement dépasser ces prévisions.

La durée pendant laquelle seront allouées les aides financières doit être déterminée en fonction des besoins spécifiques des différents types de structures d'accueil.

Alors que libellé de l'initiative parlementaire Fehr mentionnait deux ans au maximum, la durée maximale a été fixée à trois ans sur la base des recommandations de l'étude précitée. Les experts ont en effet constaté que les écoles à horaires continus avaient besoin d'une aide au démarrage durant les trois premières années d'exploitation. Cette période de trois ans devrait toutefois demeurer une exception: pour les crèches par exemple, les difficultés financières liées au démarrage sont en général surmontées au bout de deux années d'exploitation, si bien que la structure peut fonctionner sans aucune aide fédérale.

2.5.5 Structures coordonnant l'accueil familial de jour

Ainsi qu'indiqué au ch. 2.5.2, le programme d'impulsion ne financera pas les prestataires directs de l'accueil familial – à la différence de ce que prévoit le texte de l'initiative parlementaire Fehr – mais les associations qui se chargent de la coordination dans ce domaine, à savoir principalement les associations et réseaux de parents de jour.

Financer les parents de jour n'a pas paru judicieux pour un certain nombre de raisons. Notamment, accorder une aide financière aux parents de jour équivaut à un subventionnement des salaires étranger à l'esprit du programme d'impulsion. On incite certes ainsi un certain nombre de personnes à fournir cette prestation, mais uniquement le temps du financement fédéral. Une fois ce dernier terminé, la question de savoir qui reprend le soutien financier reste ouverte et laisse craindre que l'offre créée ne disparaisse tout simplement.

²⁷ Selon l'étude susmentionnée, les besoins financiers d'une école à horaires continus s'élèvent à un total de 9000 francs par place pendant trois ans. Les écoles à horaires continus sont les structures les plus coûteuses dans le domaine de l'accueil parascolaire. D'autres types de structures, telles que les cantines de midi ou l'aide au devoir, demanderont un soutien financier moindre.

Le financement portera sur des projets concrets (art. 3, al. 2, du projet de loi). Les activités de coordination – à savoir la fonction d’intermédiaire entre l’offre et la demande dans le secteur – seront évidemment financées. Des projets de professionnalisation de la structure – ces dernières étant le plus souvent gérées par des bénévoles – pourront également être financés. Enfin, les programmes de formation des parents de jour seront également concernés.

Le financement de ces projets aura donc un effet patent avant tout sur la qualité de l’accueil. Tant la professionnalisation de ces structures que la formation des parents de jour contribueront à améliorer la qualité de l’accueil familial.

Le programme d’impulsion n’en aura pas moins un effet à terme sur la quantité de places d’accueil. En effet, professionnaliser ces structures signifie disposer d’un instrument plus performant pour recruter des parents de jours et donc, en fin de compte, un plus grand nombre de personnes offrant leurs services. De même, promouvoir la formation des parents de jour contribuera à rehausser la qualification de la profession et en conséquence son attractivité.

En ce qui concerne enfin le financement, relevons qu’il se fera selon des modalités analogues à ce qui est prévu pour les structures d’accueil collectif de jour et celles parascolaires. Un tiers des coûts totaux sera au maximum subventionné. Dans la mesure où il s’agit avant tout de dépenses uniques, la limite relative à la durée maximale du financement ne sera pas toujours pertinente dans ce cadre. Les montants en jeu seront par ailleurs plus bas que ce qui prévaudra pour les autres types de structure.

2.5.6 Procédure: autorité d’exécution

Il est prévu que la structure souhaitant bénéficier de l’aide fédérale dépose son dossier auprès de l’Office fédéral des assurances sociales avant le début de son activité, respectivement avant la mise en service des places supplémentaires (art. 6, al. 1). Avant de prendre une décision, l’office consultera l’autorité compétente du canton où la structure est établie (art. 6, al. 3). Parmi les éléments demandés au canton, figurera notamment un avis sur la qualité du projet ou encore sur les besoins cantonaux en places d’accueil. De manière générale, le canton informera l’autorité fédérale de tout élément pertinent pour la prise de décision. L’avis du canton ne liera cependant pas l’autorité fédérale.

La centralisation de la procédure au niveau fédéral est importante pour garantir une exécution rapide et uniforme sur l’ensemble du territoire. L’office fédéral détiendra également ainsi une vue d’ensemble sur l’efficacité du programme et pourra, le cas échéant, adapter le dispositif. Ceci ne saurait être possible si cette information est dispersée parmi les cantons. Ces derniers doivent toutefois être impliqués. Le domaine visé par le programme d’impulsion relevant de la souveraineté cantonale, ceux-ci doivent pouvoir accompagner les développements qui se produiront. Par ailleurs, les cantons disposent, du fait justement de la compétence qu’ils ont la matière, d’un savoir que ne peut posséder l’office fédéral. Les informations dont ils disposent seront hautement utiles pour prendre des décisions fondées.

2.5.7 Moyens à disposition (arrêté fédéral de financement)

Conformément à ce que prévoyait le libellé de l'initiative parlementaire Fehr, il est prévu d'allouer un montant maximal de 1 milliard de francs pour l'ensemble du programme d'impulsion. Il est toutefois difficile d'évaluer précisément l'ampleur des montants qui seront finalement nécessaires. A chaque exercice budgétaire, il conviendra de déterminer un montant qui soit le plus proche des besoins. Il est également possible que ce montant varie au cours de l'exécution du programme.

Le référendum financier n'existant pas au niveau fédéral, il convient de fixer les montants à disposition dans un arrêté fédéral séparé. Pour une période de 4 ans, un crédit d'engagement de 400 millions de francs est proposé (art. 1, al. 1, du projet d'arrêté fédéral). Afin de couvrir toute la durée du programme, cet arrêté devra être reconduit à deux reprises. Ceci permettra notamment de procéder à une évaluation intermédiaire des résultats du programme et d'adapter le cas échéant les montants à engager.

2.6 Estimation du nombre de places d'accueil créées

Au vu des moyens engagés et des montants qui seront alloués par place d'accueil, le nombre de places d'accueil créées devrait être très important et à même d'améliorer nettement la situation.

Le développement du texte de l'initiative parlementaire Fehr parle de 100 000 places créées sur les dix ans du programme. Estimer le nombre exact est toutefois une tâche ardue. Le coût d'une place variant beaucoup suivant le type d'accueil, le nombre de places d'accueil effectivement créées sera très différent si l'argent va principalement à des crèches ou s'il servira avant tout à financer des structures moins coûteuses (cantines par exemple). Or, la question de la répartition de l'argent entre les différents types de structure est difficile à évaluer et fait de toute estimation sur le nombre de places créées un exercice passablement spéculatif.

A titre indicatif, l'estimation suivante est proposée:

Ainsi qu'indiqué au ch. 2.5.4, si l'intégralité du montant prévu pour le programme d'impulsion (1 milliard de francs) allait au subventionnement de structures d'accueil collectif de jour (16 600 francs par place sur 2 ans) – les structures les plus coûteuses – quelque 60 000 places d'accueil seraient créées au total. Les autres types de structures sont moins coûteux à soutenir financièrement. Le financement des écoles à horaires continus s'élèvera à environ 9000 francs au total par place sur trois ans. Le financement des autres lieux d'accueil sera encore moindre. Quand bien même les structures d'accueil collectif de jour absorberont vraisemblablement la majeure partie des moyens, le nombre de places créées se situera donc bien au-dessus de 60 000 places.

Relevons encore que l'on considère généralement qu'une place d'accueil est occupée par 1,3 enfant, puisque les enfants ne fréquentent pas tous à temps plein une structure. En d'autres termes, en cas de création de 75 000 places, ce seraient donc 100 000 enfants qui pourraient ainsi être placés à la journée.

Il est un fait avéré que la Suisse manque, comme dans d'autres professions sociales ou médicales, de personnel qualifié dans les professions de la petite enfance. Tout relatif qu'il fut, le développement du nombre de places d'accueil a suffi pour assécher l'offre dans ce secteur.

Une des causes à cette pénurie est le haut taux de fluctuation dans la branche, les personnes se réorientant après quelques années pour différentes raisons (mauvaises conditions salariales, statut professionnel dévalorisé, maternité). Une capacité insuffisante des filières de formation est également à l'origine du problème. Au sein des structures d'accueil, rares sont les places d'apprentissage. Même si beaucoup de jeunes souhaitent entreprendre cette formation, ils sont engagés comme stagiaires – un stage étant une condition requise pour entreprendre un apprentissage – mais ensuite ne peuvent trouver de structure qui accepte de les former en raison des coûts engendrés par l'encadrement. Des goulets d'étranglements apparaissent également au niveau des écoles professionnelles dont l'offre est insuffisante.

Cette pénurie risque évidemment de poser problème lors de l'exécution du programme d'impulsion. Faute de personnel, les structures ne pourront être créées ou augmenter leur offre. Ou alors il est à craindre que l'on engage des personnes sans formation, voire que l'on multiplie le recours aux stagiaires, ce qui se ferait au détriment de la qualité de l'encadrement.

La nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle, en train d'être examinée par le parlement, inclut désormais les professions socio-médicales²⁸. Son entrée en vigueur, prévue pour 2004, améliorera en partie la situation. La Confédération contribuera dans le futur notamment au financement de ces formations (forfait par personne en formation). La nouvelle loi donnera également à la Confédération les possibilités d'agir au niveau des filières de formation. Des voies de formation rapides pour les personnes déjà en possession d'une formation pourront par exemple être mises sur pied. De manière générale, une meilleure reconnaissance et qualification de cette profession devrait aussi contribuer à retenir davantage les personnes concernées dans cette profession²⁹.

Toutefois, même avec l'entrée en vigueur de la loi sur la formation professionnelle, le problème restera aigu. C'est pourquoi il conviendra de contribuer à une solution dans le cadre de l'exécution du programme d'impulsion. Lors des décisions d'octroi des aides financières, il faudra plus particulièrement porter attention aux coûts engendrés par la formation. Une obligation de fournir un effort en la matière des places de formation ne constituera cependant pas une condition sine qua non pour l'octroi d'un soutien financier.

²⁸ FF 2000 III 5351 ss

²⁹ Afin de s'assurer que la mise en œuvre de la loi aille dans ce sens, la commission a déposé un postulat (voir annexe 1). Le Conseil fédéral est invité à soutenir les associations concernées afin de mettre sur pied ces filières. Les cantons doivent également augmenter la capacité de leurs écoles professionnelles.

2.8

Proposition de la minorité de non-entrée en matière

Une minorité de la commission (Fattebert, Bortoluzzi, Dunant, Triponez) propose de ne pas entrer en matière sur les projets d'acte.

Si elle partage l'opinion que l'offre en matière d'accueil extra-familial doit être développée et est actuellement insuffisante, la minorité relève que le projet de la majorité n'est nullement conforme à la répartition de tâches que connaît notre Etat fédéral dans ce domaine. Selon cette dernière, ce sont les cantons et les communes qui sont responsables du développement des structures d'accueil. Cette répartition est adéquate puisque ces échelons, plus proches des réalités concrètes locales, sont plus à même de mener des politiques en la matière. Ce serait contraire au principe de la subsidiarité qui préside à la répartition des compétences que de confier à la Confédération une tâche qui peut être mieux réalisée par les cantons et les communes.

La minorité souligne également que les conditions (notamment en matière de qualité) qui prévaudront lors de l'octroi de l'aide financière auront un effet harmonisateur sur la législation concernée et équivaldront dans les faits à vider de sa substance l'autonomie cantonale et communale.

Le projet de la majorité fait par ailleurs totalement abstraction des contraintes financières qui pèsent sur la Confédération. Alors que la situation des finances fédérales, la conjoncture économique peu réjouissante et le mécanisme constitutionnel du frein à l'endettement voté massivement par le peuple et les cantons l'an dernier limite considérablement la marge de manœuvre et invite à la parcimonie en matière de nouvelles dépenses, il est difficile de voir comment la charge financière supplémentaire constituée par ce programme d'impulsion pourrait être assumée.

La minorité exprime également ses doutes quant à l'efficacité du programme d'impulsion. La question de savoir comment les structures subsisteront une fois l'aide fédérale achevée reste à son avis totalement ouverte. Elle craint que de nombreuses structures ne ferment, ou alors que les communes se voient forcées de reprendre le soutien public de structures non viables et dont elles n'auraient pas pu planifier le développement.

3

Commentaire des dispositions

Art. 1

L'article 1 pose les principes de la loi. Le terme «aides financières» correspond à la notion de l'art. 3, al. 1, de la Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités³⁰.

Al. 1

Le but de la loi est de verser des aides financières à la création de places d'accueil extra-familial, afin d'aider les parents à mieux concilier famille et travail ou formation. La disposition de l'al. 1 délimite le champ d'application de la loi. Les structures ne correspondant absolument pas à son esprit (p. ex. haltes-garderies dans les

³⁰ RS 616.1

grandes surfaces, clubs sportifs) ne pourront pas bénéficier de l'aide. Les structures ayant trait à des activités de loisirs n'entrent ainsi pas en ligne de compte. Afin de bénéficier des aides financières, les structures devront en conséquence avoir un mode de fonctionnement (notamment du point de vue des horaires d'ouverture) qui s'inscrive dans cet objectif d'aider les parents à mieux concilier famille et travail ou formation. Le travail est ici compris dans un sens plus large que l'activité professionnelle lucrative au sens strict; le travail d'intérêt général y trouve aussi sa place.

La formulation «dans la limite des crédits ouverts» se réfère au fait qu'un crédit d'un montant limité est à disposition (art. 4, al. 1, du présent projet de loi). Des aides financières peuvent ainsi être octroyées, dans la mesure où les crédits de paiement approuvés dans le cadre du budget ne sont pas épuisés. Si le crédit alloué aux aides financières est épuisé, aucune structure ne peut prétendre sur l'année budgétaire concernée au versement d'une aide, quand bien même elle remplirait les conditions fixées.

Al. 2

L'al. 2 comporte une limitation du principe général énoncé à l'al. 1. Il ne s'agit pas d'une condition subjective que le bénéficiaire des aides financières doit remplir. Selon le texte de l'initiative parlementaire, l'aide financière doit être complémentaire, ce qui signifie qu'elle n'est octroyée que lorsque d'autres contributions (des pouvoirs publics, des églises, des employeurs, des parents, des dons) sont versées. Cette disposition est en accord avec l'art. 8, al. 1, de la loi sur les subventions, selon lequel en règle générale des aides financières ne sont octroyées que si les cantons allouent également une aide. La formulation «ou des tiers» garantit cependant que les aides financières de la Confédération peuvent aussi être octroyées dans les cas où les cantons ou les communes ne participent pas financièrement. L'énumération est donc alternative et non cumulative. Cette subsidiarité est en accord avec l'art. 116, al. 1, Cst, selon lequel la Confédération ne dispose en la matière que d'une compétence de soutien.

Art. 2

L'art. 2 concerne les bénéficiaires. L'al. 1 traite des types d'accueil visés par la loi; l'al. 2 stipule que le programme financera en priorité les nouvelles structures, mais également celles qui augmentent leur offre.

Al. 1

L'al. 1 détermine les trois différents types d'accueil bénéficiaires, avec l'utilisation d'un vocabulaire générique: accueil collectif de jour, accueil familial de jour et accueil parascolaire. L'énumération de différentes structures d'accueil (crèches, garderies ...) dans la loi conduirait à des confusions, les appellations différant largement selon les régions.

Ainsi, les structures pouvant être prises en compte sont:

- les structures d'accueil collectif de jour: nurseries, crèches, garderies, etc. (accueil à la journée en institution);
- les structures coordonnant l'accueil familial de jour: associations de parents de jour, réseaux de parents de jour soutenus ou gérés par les collectivités publiques;

- les structures d'accueil parascolaire: écoles à horaire continu, différentes formes d'accueil pour écoliers en-dehors des heures d'enseignement (y compris cantines de midi, devoirs surveillés).

La disposition s'applique aux structures destinées aux enfants, jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. La tranche d'âge des enfants concernés s'étend donc de la naissance à l'adolescence.

Al. 2

Les nouvelles structures sont les bénéficiaires prioritaires des aides financières; les structures existantes peuvent également bénéficier d'aides, dans la mesure où elles augmentent leur offre de façon significative. La priorité aux nouvelles structures s'appliquerait notamment si se réalisait l'hypothèse de demandes d'aides financières excédant les moyens à disposition.

Seront considérées comme augmentant leur offre de façon significative les structures qui l'augmentent au minimum d'un tiers par rapport à leur capacité d'accueil initiale, mais d'au moins 10 places d'accueil au total. Les structures d'accueil collectif et parascolaire fonctionnant par groupes d'enfants, ce nombre de dix places d'accueil repose sur l'idée que la structure qui augmente son offre au sens de l'al. 2 met en service un nouveau groupe de prise en charge d'enfants.

Art. 3

Cette disposition règle les conditions et les prescriptions pour les aides financières. L'al. 1 concerne les structures d'accueil collectif de jour et d'accueil parascolaire et l'al. 2, les structures coordonnant l'accueil familial.

Al. 1

La formulation «les aides financières peuvent être octroyées» est conforme au principe selon lequel il n'existe pas un droit aux aides financières. Ces dernières ne sont accordées que dans la limite des crédits autorisés (voir supra, art. 1, al. 1). De plus, il existe une marge d'appréciation lors de l'octroi de l'aide financière.

Les conditions suivantes doivent être remplies:

- *Let. a*

L'organisme responsable de la structure doit remplir certaines conditions d'ordre juridique. Des structures dont la gestion incombe à une personne individuelle (ou à une société simple) sont exclues. Seule une structure constituée sous la forme d'une personne morale peut bénéficier des aides financières. Cette condition est nécessaire afin que le patrimoine et le compte d'exploitation de la structure soient clairement séparés des personnes ou organisations engagées dans l'organisme gestionnaire. La mise en place ou l'agrandissement de crèches d'entreprises peut également être soutenu.

De plus, la structure, respectivement l'organisme responsable, ne doit poursuivre aucun but lucratif. Son but doit être formulé en conséquence, ce qui ressort de son business plan. Pour la gestion d'une crèche, un employeur doit constituer une personne morale indépendante juridiquement. En règle générale, il le fait déjà aujourd'hui par la constitution d'une association. Une

personnalité morale propre à l'organisme n'est pas exigée pour les structures gérées par les collectivités publiques (communes, associations de communes, cantons), étant entendu que ces structures ne sont jamais à but lucratif.

– *Let. b*

Le financement à long terme doit être assuré.

Le but de cette disposition est d'éviter qu'une structure ne soit contrainte de fermer au terme des aides financières, celles-ci ne pouvant être accordées que pour trois ans au plus. Pour justifier du financement sur le long terme, la structure qui dépose la demande devra présenter par exemple un business plan, une évaluation des besoins, etc. Une garantie au sens juridique n'est pas exigée, mais la demande doit expliquer de manière plausible comment est assuré le financement à long terme.

– *Let. c*

La structure doit répondre à certaines exigences de qualité.

Sur le plan fédéral, un standard minimum est déjà fixé dans l'ordonnance réglant le placement d'enfants. Il n'est pas besoin de renvoyer expressément à ces dispositions. Une autorisation au sens de cette ordonnance n'est pas toujours exigée, car des exceptions sont prévues à l'art. 13, al. 2, pour les structures qui sont soumises à une surveillance particulière selon le droit cantonal. Il va cependant de soi que pour fonctionner une structure doit être autorisée par le canton, sur la base soit de l'ordonnance réglant le placement d'enfants soit d'une loi cantonale. En conséquence, la structure répond le cas échéant aux prescriptions et normes de qualité cantonales.

Les exigences de qualité de l'ordonnance réglant le placement d'enfants sont formulées de façon très générale et nécessitent une interprétation. Tous les cantons n'y ont cependant pas apporté de précisions. Des normes minimales, qui découlent de l'ordonnance réglant le placement d'enfants, doivent s'appliquer à toutes les structures qui reçoivent une aide financière. Dans les dispositions d'exécution, le Conseil fédéral fixe les normes de qualité qui doivent être dans tous les cas respectées. Ces dispositions devront notamment régler les domaines suivants: personnel d'encadrement et sa formation, intensité de l'encadrement, horaires d'ouverture, locaux, installations sanitaires, hygiène et alimentation, matériel pédagogique, sécurité, surveillance, etc.

Al. 2

Les subventions ne doivent pas concerner les parents de jour pris individuellement ou les relations individuelles liées à l'accueil. Il ne s'agit pas non plus de multiplier le nombre d'associations de parents de jour, mais plutôt d'améliorer les structures en question, par exemple par une professionnalisation liée en cas de besoin à une certaine centralisation. Il s'agit en outre d'améliorer la qualité de l'accueil des familles de jour. Dans ce but, doivent être soutenus des projets ou des initiatives qui réalisent un objectif précis. Les projets peuvent être lancés par diverses organisations (associations de parents de jours, associations professionnelles, organisations d'intérêt général comme Pro Juventute, communes, etc.). Les conditions de l'art. 3, al. 1, let. a, au sujet de l'organisation de l'organisme responsable doivent également être remplies. Les initiatives de personnes individuelles ou les offres à but lucratif sont

ici aussi exclues. A cela s'ajoutent deux prescriptions alternatives pour l'affectation des aides financières (voir infra).

Pour cette forme d'accueil extra-familial également, les aides financières sont complémentaires (art. 1, al. 2, art. 5) et versées directement par la Confédération (art. 6). S'agissant de projets individuels et en règle générale de durée limitée, leur financement à long terme selon l'al. 1, let. b, ne doit pas être assuré. De même, il n'est pas utile d'introduire des exigences générales de qualité. Il va de soi que l'adéquation du projet au but poursuivi sera examinée, ce qui suppose également un contrôle de qualité. Il n'est pas exigé que le projet débouche immédiatement sur une augmentation du nombre de places. Toutefois ceci devrait être le cas à long terme.

Deux prescriptions restrictives s'appliquent de manière alternative aux aides financières versées pour la coordination de l'accueil familial de jour:

– *Let. a*

Les moyens financiers doivent servir à financer des projets ou des initiatives concrets qui visent à professionnaliser la coordination de l'accueil familial de jour ou à le rendre plus efficace (p. ex. par l'engagement d'une coordinatrice formée ou par l'amélioration des structures régionales)

– *Let. b*

Les moyens alloués doivent promouvoir la formation des parents de jour (p. ex. par des cours).

Art. 4, al. 1

Vu que la Suisse ne connaît pas le référendum financier sur le plan fédéral, une procédure à deux niveaux est nécessaire. D'une part, il faut, selon l'art. 164, al. 1, let. e, Cst., une base légale formelle sous la forme d'une loi fédérale, laquelle est créée par le présent article. D'autre part, l'Assemblée fédérale doit voter un crédit (art. 167 Cst.) qui ne sera pas soumis au référendum et qui prendra la forme d'un arrêté fédéral simple selon l'art. 163, al. 2, Cst.

C'est pourquoi le texte de loi proposé ne contient aucune donnée relative au montant de la somme qui doit être mise à disposition du programme d'impulsion. L'initiative parlementaire prévoit une somme annuelle de 100 millions de francs sur une durée de 10 ans. Selon l'art. 25 de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (RS 611.0), lorsqu'il est prévu de contracter des engagements financiers allant au-delà de l'exercice budgétaire, un crédit d'engagement est requis. Il est donc prévu de demander au Parlement un crédit d'engagement de 400 millions de francs pour une durée initiale de quatre ans. Le partage de la durée totale de validité de la loi de dix ans en périodes de quatre ans correspond à la durée d'une période de législature et permet une évaluation après la première phase, avant que ne soit demandée une nouvelle tranche de crédit.

Au cours de cette période de quatre ans, ce sera la tâche du DFI, compétent en la matière, de répartir les fonds disponibles sur les quatre ans et d'inscrire au budget financier le besoin annuel évalué. Dans la mesure où il s'agit, pour le crédit à approuver, d'un crédit d'engagement, le DFI peut contracter des engagements jusqu'à hauteur de 400 millions de francs. Il existe une certaine marge d'appréciation quant au moment de l'engagement de la dépense et à son montant. Le montant des

sommes dont on autorise le versement sur la base des engagements pris doit être inscrit dans les budgets des années concernées.

Al. 2

Il est prévu de payer grâce aux fonds du crédit d'engagement les dépenses supplémentaires qui devraient être engendrées par l'exécution de cette loi (p. ex. personnel supplémentaire). Cette disposition représente une dérogation au principe de la spécialité qui est inscrit à l'art. 3 de la loi fédérale sur les finances de la Confédération et requiert que les dépenses de personnel soient payées sur les crédits ordinaires alloués aux dépenses de personnel qui ont été approuvés par le Parlement. Sur la base des directives de l'Administration fédérale des finances et de l'Office fédéral du personnel du 20 février 2001 concernant le financement du personnel à charge de crédits d'équipement et de subventionnement, des exceptions à ce principe sont possibles. C'est notamment le cas si, dans le cadre de subventions, une collaboration d'un office fédéral allant au-delà de l'engagement normal est nécessaire pour l'élaboration et l'accompagnement de programmes, ainsi que pour son évaluation, et si, en raison de ressources en personnel insuffisantes, l'embauche de personnel supplémentaire est inévitable.

Al. 3

Cette disposition correspond à l'art. 13 de la loi sur les subventions, qui exige que soit établi un ordre de priorité lorsque des aides financières ne sont allouées que dans les limites des crédits ouverts ou lorsque le requérant ne peut faire valoir aucun droit à ces dernières. L'ordre de priorité doit être édicté sous une forme générale, c'est-à-dire comme ordonnance du Département, afin que le principe d'égalité de traitement soit garanti si les demandes déposées dépassent les moyens disponibles. En l'occurrence, il conviendra de tenir compte des particularités régionales et de veiller à ce que les crédits ouverts ne soient pas absorbés par quelques cantons.

Art. 5

L'art. 5 fixe le cadre pour le calcul des aides financières aux institutions. La disposition ne règle que la part maximale de l'aide financière fédérale par rapport aux coûts totaux, ainsi que la durée maximale de cette aide. A l'intérieur de ce cadre, le Conseil fédéral doit régler les détails du calcul dans les dispositions d'exécution (art. 8, al. 1).

Al. 1

Les aides financières de la Confédération couvrent au maximum un tiers des frais d'investissement et d'exploitation. Cette disposition concrétise celle de l'art. 1, al. 2, selon laquelle les aides financières de la Confédération ne doivent être allouées qu'à titre complémentaire. Elle souligne également la condition mentionnée à l'art. 3, al. 1, let. b, selon laquelle la pérennité de la structure doit être assurée.

En plus des frais d'exploitation, dont font partie les frais de formation et de perfectionnement, sont pris en considération pour le calcul des aides financières les frais d'investissement.

Le calcul des frais imputables doit répondre à deux exigences fondamentales. Il doit, d'une part, être effectué en fonction de l'offre, et d'autre part, être aussi efficace et transparent que possible. L'expression «en fonction de l'offre» signifie que l'aide

financière est en principe accordée par place d'accueil nouvellement créée. On tient compte ainsi logiquement de l'esprit du programme d'impulsion. L'efficacité et la transparence peuvent sans doute être garanties le plus facilement par le biais de contributions forfaitaires. Les détails doivent être réglés dans les dispositions d'exécution.

En ce qui concerne la coordination de l'accueil familial de jour, les dispositions s'appliquent par analogie, c'est-à-dire que des projets, p. ex. des cours de formation pour parents de jour, sont subventionnés au maximum à hauteur d'un tiers de leur coût total.

Al. 2

Les aides financières de la Confédération sont versées pendant trois ans au plus. De plus, il ressort clairement de l'art. 2, al. 1, qu'il s'agit exclusivement d'aides à la création de places d'accueil. La durée des aides financières doit être fixée en fonction du type d'accueil. Si un type d'accueil parvient en règle générale à surmonter les difficultés financières de la phase de démarrage après deux années d'exploitation, ce délai sera aussi retenu pour fixer la durée de l'aide financière de la Confédération.

Art. 6

La procédure prévue par le projet de loi – dépôt de la demande directement à l'Office fédéral des assurances sociales- constitue une solution épurée et efficace.

Al. 1

Les demandes des structures pour des aides financières doivent être adressées directement à l'office avant l'ouverture de la structure ou avant l'augmentation de l'offre.

Al. 2

Les demandes des structures coordonnant l'accueil familial de jour doivent elles aussi être adressées directement à l'office.

Al. 3

L'office prend sa décision après avoir consulté l'autorité compétente du canton d'où provient la demande. Il doit être ainsi garanti que l'office s'appuie, lors de la prise de décision, sur des informations de l'autorité cantonale. Il s'agit d'appréciations portant sur le besoin local, l'opportunité du projet comme sur sa qualité. La consultation de l'autorité cantonale compétente est faite par écrit.

Art. 7

Cet article se réfère aux dispositions générales de la procédure fédérale, l'al. 2 exclut cependant le recours au Conseil fédéral. L'al. 1 est une formulation délibérément générale qui correspond non seulement au système actuel de l'organisation judiciaire fédérale, mais également au système futur. Ainsi, lors de l'entrée en vigueur du nouveau système d'organisation judiciaire fédérale, l'al. 1 ne devra pas être modifié et l'al. 2 pourra être supprimé.

Le nouveau système d'organisation judiciaire prévoit la création d'un tribunal fédéral administratif qui sera compétent également pour statuer sur les recours formés sur la base de cette loi fédérale.

Art. 8

L'al. 1 prévoit que le Conseil fédéral, qui est chargé de l'exécution de cette loi, édicte les dispositions d'exécution après avoir entendu les organisations spécialisées compétentes.

L'al. 2 fixe le principe selon lequel les effets de la loi sont évalués régulièrement.

4 Conséquences³¹

4.1 Conséquences pour les cantons

Pour les cantons, la mise en œuvre de la loi ne devrait pas engendrer un surcroît de travail administratif. Les cantons auront la possibilité de présenter leur avis sur les structures projetées sur leur territoire, ceci afin de pouvoir s'assurer que les projets en cours sont en conformité avec la législation et la politique cantonale menée en matière d'accueil extra-familial.

Relevons par ailleurs que l'amélioration de l'offre de garde peut comporter de nombreux avantages pour les cantons et les communes. En effet, la possibilité de disposer d'une place d'accueil pour son enfant représente un argument de plus en plus important pour les jeunes familles, lorsqu'il s'agit du choix d'un lieu de domicile (voir supra ch. 2.1.3).

4.2 Effets sur l'état du personnel

Le besoin en personnel ne se laisse évaluer que de manière très grossière dans la mesure où on ne dispose d'aucune expérience en la matière. L'estimation qui suit part des hypothèses suivantes. En ce qui concerne les structures d'accueil collectif de jour, il convient de compter avec quelque 200 requêtes par année. Au sujet de l'accueil parascolaire, le nombre de requêtes devrait être nettement plus haut, entre 300 et 400 demandes, le spectre de l'offre étant bien plus varié dans ce secteur. En ce qui concerne l'accueil familial, le chiffre ne devrait pas dépasser 100 demandes. Ce qui ferait au total entre 600 et 700 dossiers par année. Si on part de l'idée que chaque requête nécessite en moyenne une journée de travail (examen du dossier, consultation du canton, décision, controlling), cela ferait entre 600 et 700 jours de travail. Ce qui nécessiterait la création de 3 ou 4 postes à plein temps de durée limitée.

³¹ Constituant le fondement même du présent projet, les conséquences en matière d'égalité entre hommes et femmes et ainsi que les conséquences socio-économiques ont été présentées sous le ch. 2.1.2 et 2.1.3 et ne sont donc pas développées dans ce chapitre.

4.3 Frein aux dépenses

L'art. 159, al. 3, let. b, Cst.³² 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 doivent être adoptées à la majorité des membres de chaque conseil. Dans la mesure où 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. L'art. 1, al. 1, du projet de loi, par lequel ces nouvelles dépenses trouvent leur fondement au niveau de la loi, est lui aussi soumis au frein aux dépenses.

4.4 Evaluation

Le programme d'impulsion sera évalué régulièrement afin d'en mesurer l'efficacité (art. 8, al. 2, du projet de loi). Suite à cette évaluation, le dispositif du programme sera si nécessaire adapté. Ceci sera d'autant plus aisé que la loi se veut un instrument souple, déléguant de nombreuses questions à l'exécution.

Une évaluation complète sera opérée avant de renouveler l'arrêté de financement pour une nouvelle période de 4 ans. Le bilan sur le nombre de places créées devra notamment être tiré. Il conviendra également de réévaluer minutieusement les besoins financiers pour la suite du programme.

5 Relation avec le droit international

5.1 Conventions de l'ONU

Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I)* de 1966 (RS 0.103.1) est entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992. L'art. 6 consacre la reconnaissance du droit au travail et l'art. 3 souligne le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels qui sont énumérés dans le Pacte.

La *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* de 1979 est entrée en vigueur pour la Suisse le 26 avril 1997 (RS 0.108). Aux termes de l'art. 11, par. 2, let. c, «les Etats parties s'engagent à prendre des mesures appropriées ayant pour objet d'encourager la fourniture des services sociaux d'appui nécessaires pour permettre aux parents de combiner les obligations familiales avec les responsabilités professionnelles et la participation à la vie publique, en particulier en favorisant l'établissement et le développement d'un réseau de garderies d'enfants».

La *Convention relative aux droits de l'enfant* de 1989 est entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997 (RS 0.107). Selon l'art. 18, par. 3, les Etats prennent toutes les mesures appropriées pour assurer aux enfants dont les parents travaillent le droit de bénéficier des services et établissements de garde d'enfants pour lesquels ils remplissent les conditions requises.

³² RS 101

5.2 Convention de l'Organisation internationale du Travail (OIT)

La Convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales de 1981 s'applique aux travailleurs des deux sexes ayant des responsabilités à l'égard de leurs enfants à charge, lorsque ces responsabilités limitent leurs possibilités de se préparer à l'activité économique, d'y accéder, d'y participer ou d'y progresser (art. 1). En vue d'instaurer l'égalité effective de chances et de traitement pour les travailleurs des deux sexes, les Etats parties doivent, parmi leurs objectifs de politique nationale, viser à permettre aux personnes ayant des responsabilités familiales qui occupent un emploi d'exercer leur droit de l'occuper sans faire l'objet de discrimination et, dans la mesure du possible, sans conflit entre leurs responsabilités professionnelles et familiales (art. 3, par. 1). Toutes les mesures compatibles avec les conditions et possibilités nationales doivent être prises pour développer ou promouvoir des services communautaires, publics ou privés, tels que des services et installations de soins aux enfants et d'aide à la famille (art. 5, let. b).

5.3 Instruments du Conseil de l'Europe

La Charte sociale européenne (révisée) du 3 mai 1996 est un instrument qui tient compte de l'évolution de la société européenne depuis l'élaboration de la Charte sociale européenne de 1961. Elle réunit en un seul instrument les droits garantis par la Charte de 1961 et par son Protocole additionnel de 1988, en améliorant certains d'entre eux, et inclut de nouveaux droits. L'art. 27 prévoit qu'en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'égalité des chances et de traitement entre les travailleurs des deux sexes ayant des responsabilités familiales et entre ces travailleurs et les autres travailleurs, les Etats s'engagent à prendre des mesures appropriées pour développer ou promouvoir des services, publics ou privés, en particulier les services de garde de jour d'enfants et d'autres modes de garde (art. 27, par. 1, let. c).

Outre la Charte révisée, qui est une convention contraignante pour les Etats qui la ratifient, d'autres prescriptions ponctuelles figurent dans des recommandations du Comité des Ministres. Signalons, en particulier, la Recommandation n° R (96) 5 sur la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

5.4 Prescriptions de l'Union européenne

La politique familiale relève de la compétence des Etats membres. Une meilleure articulation entre la vie professionnelle et familiale figure dans l'actuel programme d'action de l'UE concernant la stratégie communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (2001–2005) et elle constitue un élément essentiel du renforcement pour l'égalité des chances entre hommes et femmes des lignes directrices pour l'emploi.

Dans sa Recommandation du 31 mars 1992 concernant la garde des enfants (JO n° L 123 du 8.5.1992, p. 16), le Conseil de l'UE recommande aux Etats membres, en collaboration avec les autorités nationales, régionales ou locales, les partenaires

phrase à l'art. 116, al. 1, Cst., on a voulu, d'une part, prendre en compte cette pratique et, d'autre part, permettre explicitement à la Confédération de soutenir les mesures destinées à protéger la famille.

Cette compétence n'est qu'une compétence de soutien: ce qui signifie qu'elle n'autorise la Confédération à agir que pour soutenir des efforts entrepris par des tiers. Elle ne permet pas à la Confédération de créer elle-même de places d'accueil ou d'être seule à les financer.

Le programme d'impulsion s'inscrit clairement dans les limites de cette compétence. Qu'il soit bénéfique aux familles ne peut être contesté. Il ne prévoit en outre pas que la Confédération crée elle-même les places d'accueil ou même qu'elle les finance toute seule. Ainsi que stipulé à l'art. 1, al. 2, du projet de loi, le financement de la Confédération ne fait que compléter les autres sources de financement. S'il s'agit de créer une impulsion effectivement en faveur de la création de places d'accueil, l'action de la Confédération n'est là que pour faciliter l'action entreprise par des tiers.

02.3008 Postulat de la CSSS

Mesures face à la pénurie de personnel qualifié au sein des structures d'accueil pour enfants

Le Conseil fédéral est invité, dans le cadre de la prochaine entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la formation professionnelle, à examiner les mesures possibles pour résoudre le problème de la pénurie de personnel qualifié dans le secteur des places d'accueil pour la petite enfance. Il conviendra plus particulièrement d'examiner la possibilité d'introduire des voies de formation qui, tout en ne sacrifiant rien à la qualité, permettront d'augmenter le nombre de personnes formées. Il s'agira également d'inviter les cantons à assumer de manière adéquate leur responsabilité dans ce domaine.

Développement

Le manque de personnel qualifié dans la profession d'éducateur de la petite enfance est un fait avéré. A l'instar de ce qui est valable dans d'autres professions du social et de la santé, la Suisse manque cruellement de personnel qualifié dans ce secteur.

Cette situation est regrettable puisqu'elle rend souvent difficile la nécessaire augmentation du nombre de places d'accueil pour enfants. Même dans le cas où les ressources financières sont à disposition, la création de places d'accueil risque en effet d'être freinée par le manque de personnel qualifié. Ou alors, des solutions de fortune (par exemple engagement de stagiaires, personnel formé «sur le tas»), qui ne sont de loin pas satisfaisantes ni pour la qualité de l'encadrement des enfants ni pour les personnes concernées (disqualification), sont pratiquées. A l'origine de ce manque de personnel, réside notamment une capacité de formation insuffisante (trop peu de places d'apprentissage disponibles notamment).

Cette problématique sera exacerbée lorsqu'entrera en vigueur le programme d'impulsion en train d'être mis sur pied au niveau fédéral par le parlement dans le cadre de l'initiative parlementaire de la conseillère nationale Jacqueline Fehr (00.403) et visant la création de dizaines de milliers de places d'accueil sur 10 ans.

C'est pourquoi il convient que le Conseil fédéral apporte une solution à ce problème. L'entrée en vigueur prochaine de la nouvelle loi sur la formation professionnelle qui comprend désormais également les formations du social donne les moyens à la Confédération d'agir en la matière. Des nouvelles offres en matière de formation doivent par exemple être explorées afin d'augmenter le nombre de places de formation. Des cursus accélérés pour des adultes déjà en possession d'une formation ainsi que des formations en cours emploi doivent être encouragés, tout en veillant à la qualité de ces filières. S'il est clair que c'est avant tout aux associations faitières concernées d'agir pour mettre sur pied ces filières, le Conseil fédéral est invité à soutenir ces dernières et à agir si rien n'est entrepris. Les cantons doivent également être invités à assumer de manière adéquate leur responsabilité dans ce domaine.

Nombre de crèches et de garderies par canton, en termes absolus et pour 1000 enfants de moins de 7 ans

(Source OFS: Recensement des entreprises, 2001)

	1985	1991	1995	1998	1985	1991	1995	1998	
	Nombre de structures d'accueil				Nombre de structures pour 1000 enfants				
<i>Total</i>	478	545	706	941	0,93	0,96	1,19	1,64	
Zurich	192	218	235	301	2,32	2,54	2,63	3,41	
Berne	41	56	65	81	0,57	0,73	0,87	1,14	
Lucerne	10	11	15	23	0,37	0,37	0,47	0,76	
Uri	2	2	1	1	0,64	0,63	0,31	0,33	
Schwyz	4	3	4	5	0,41	0,27	0,33	0,43	
Obwald	0	0	2	1	0,00	0,00	0,66	0,35	
Nidwald	0	0	0	1	0,00	0,00	0,00	0,30	
Glaris	3	3	3	3	0,89	0,86	0,85	0,93	
Zoug	5	4	8	6	0,72	0,54	0,98	0,71	
Fribourg	3	7	18	17	0,18	0,36	0,82	0,77	
Soleure	7	9	13	12	0,39	0,46	0,65	0,64	
Bâle-Ville	34	37	21	44	3,20	3,20	1,69	3,75	
Bâle-Campagne	9	9	16	15	0,51	0,50	0,83	0,79	
Schaffhouse	5	6	7	8	0,94	1,01	1,17	1,43	
Appenzell Rh.-Ext.	1	1	1	2	0,21	0,20	0,19	0,41	
Appenzell Rh.-Int.	0	0	1	0	0,00	0,00	0,61	0,00	
Saint-Gall	11	12	22	31	0,30	0,30	0,53	0,80	
Grisons	3	4	6	6	0,21	0,26	0,38	0,40	
Argovie	22	25	25	26	0,53	0,56	0,54	0,59	
Thurgovie	9	7	9	10	0,50	0,33	0,41	0,49	

	1985	1991	1995	1998	1985	1991	1995	1998
	Nombre de structures d'accueil				Nombre de structures pour 1000 enfants			
Tessin*	5	5	20	17	0,28	0,27	0,93	0,78
Vaud	50	51	74	89	1,27	1,04	1,39	1,70
Valais	1	5	16	17	0,05	0,21	0,64	0,72
Neuchâtel	26	25	40	31	2,41	1,92	2,86	2,27
Genève	31	41	79	186	1,29	1,43	2,42	5,80
Jura	4	4	5	8	0,73	0,67	0,81	1,33

* Sans Scuola d'infanzia

Activité professionnelle des mères selon ESPA

Pourcentage des personnes qui exercent une activité professionnelle ou sont inscrites au chômage

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Femmes									
15-61 ans	70,6	71,7	71,9	71	71,1	72,3	72,7	74,1	74,5
Femmes mariées avec enfants de moins de 15 ans	57,4	57,5	57	54,9	57,2	61,3	62,4	64,5	65,4
Hommes									
15-64 ans	91,1	91	91	89,8	90,1	89,8	89,8	90,1	89,6

Source: Enquête suisse sur la population active ESPA 2000

Chiffres accueil extra-familial: canton de Vaud

en 2000

(chiffres tirés de: L'accueil de jour de la petite enfance, une affaire sérieuse, Guide à l'intention des femmes et hommes politiques du canton de Vaud, Centre vaudois d'aide à la jeunesse et al., Petite enfance Pool, Lausanne, septembre 2001)

- Nombre enfants 0–6 ans 51 260
- Nombre enfants dont les 2 parents travaillent 26 280
- Places d'accueil de jour de la petite enfance
 - Accueil collectif de jour, temps d'ouverture élargi (12 heures) 3 914 places
 - Accueil collectif de jour, tp. d'ouv. restreint (moins de 3,5 heures) 3 748 places
 - Nombre de mamans de jour 1 428
 - Nombre d'enfants accueillis chez mamans de jour 2 857

Natalité

Enfants nés vivants depuis 1990:

1990	83 939
1991	86 200
1992	86 910
1993	83 762
1994	82 980
1995	82 203
1996	82 007
1997	80 584
1998	78 049
1999	78 408
2000	78 458
2001	73 500 (estimation)

1990 à 2001: diminution d'environ 12 % du nombre de naissances

Source OFS: Statistique des mariages, des naissances et de décès, février 2002

Sondage auprès des cantons sur l'ordonnance réglant le placement d'enfants

Autorité compétente pour l'autorisation en matière de parents nourriciers (art. 4 ss), pour l'obligation de s'annoncer en matière de placement à la journée (art. 1.2 ss), pour l'autorisation pour les foyers (art. 13 ss), pour l'autorisation pour les crèches (art. 13, al. 1, let. b) ainsi que le nombre de crèches autorisées dans le canton.

Données de tous les cantons sauf GL, NE et ZG.

Etat: septembre 2001

	Für Bewilligung zuständig i.S.:	Familienpflege	Tagespflege	Heimpflege	Kinderkrippen	Zahl bewilligter Kinderkrippen
AG	Gemeinderat	Gemeinderat	Gemeinderat	Gemeinderat	Gemeinderat	Die Bewilligungspflicht ist im Kanton Aargau bisher nicht zur Anwendung gelangt. Es gibt 30 Kinderkrippen, welche die Qualitätsmerkmale des Schweizerischen Krippenverbandes erfüllen
AI	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Zur Zeit gibt es im Kanton keine Kinderkrippen
AR	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	4
BE	Vormundschaftsbehörde am Wohnort der Pflegeeltern. Ausnahme: Kantonales Jugendamt bei Aufnahme ausländischer Kinder in Familienpflege (Art. 6 und 6a PAVO)	Die Tagespflege ist bewilligungspflichtig. Bewilligungsbehörde: Vormundschaftsbehörde am Wohnort der Tageseltern. Auskunftsbehörde diese Behörde oder das kantonale Jugendamt	Kantonales Jugendamt	Kantonales Jugendamt	Kantonales Jugendamt	52. Bei dieser Zahl handelt es sich um private Kindertagesstätten nach Art. 13 Abs. 1 Bst. b PAVO. (Bewilligungsstand: 2.8.2001)
BL	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Regierungsrat	Regierungsrat	21

Für Bewilligung zuständig i.S.:	Familienpflege	Tagespflege	Heimpflege	Kinderkrippen	Zahl bewilligter Kinderkrippen
BS	Erziehungsdepartement, Ressort Dienste, Abteilung Sozialpädagogik	Erziehungsdepartement, Ressort Dienste, Abteilung Tagesbetreuung	Erziehungsdepartement, Ressort Dienste, Abteilung Sozialpädagogik	Erziehungsdepartement, Ressort Dienste, Abteilung Tagesbetreuung	56 (davon Kinderkrippen Alter 0–7 Jahre: 32; Kin- derkrippen 0-ca. 14 Jahre: 24). Der Kanton selber führt nur 1 staatliche Kin- derkrippe und 2 staatliche Tagesheime (Spitalperso- nal) sowie Tagesschulen.
FR	Office cantonal des mineurs	Office cantonal des mi- neurs La Direction de la Santé publique et des affaires sociales peut déléguer cer- taines tâches de sur- veillance à des services et institutions publiques ou pri- vées qui ont des connais- sances appropriées dans le domaine de l'éducation ou de la garde d'enfants et qui sont organisés à cet effet. La Direction a passé des conventions avec huit dif- férents associations de mamans de jour. Pour les mamans de jour qui ne sont pas affiliées à une associa- tion, l'Office cantonal des mineurs doit exercer direc- tement la surveillance	Service de la prévoyance sociale concernant des ins- titutions pour personnes handicapées ou inadaptées Office cantonal des mi- neurs pour accueils extra- scolaires concernant des enfants en âge scolaire (6 à 12 ans)	Office cantonal des mineurs	147 structures d'accueil, dont 19 crèches et 14 gar- deries / halte-garderies
GE	Service de protection de la jeunesse	Service de protection de la jeunesse	Service de protection de la jeunesse	Service de protection de la jeunesse	61

Für Bewilligung zuständig i.S.:	Familienpflege	Tagespflege	Heimpflege	Kinderkrippen	Zahl bewilligter Kinderkrippen
GR	Regionale und kommunale Sozialdienste	Regionale und kommunale Sozialdienste	Kantonales Sozialamt	Kantonales Sozialamt	7
JU	Autorité tutélaire	Autorité tutélaire	Autorité tutélaire	Autorité tutélaire	Accueil complet 14 (457 places) Socialisation-décharge 21 (430 places)
LU	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Keine Kenntnis
NW	Gesundheits- und Sozialdirektion	Gesundheits- und Sozialdirektion	Gesundheits- und Sozialdirektion	Gesundheits- und Sozialdirektion	1
OW	Einwohnergemeinde	Einwohnergemeinde	Kanton	Einwohnergemeinde	4
SG	Vormundschaftsbehörden der Gemeinden Ausländische Kinder zur Adoption: Amt für Soziales	Vormundschaftsbehörden der Gemeinden	Amt für Soziales	Amt für Soziales	80 (und Schulhorte nach Volksschulgesetz)
SH	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Keine Kenntnis
SO	Die fünf regionalen Oberämter als 1. Aufsichtsbehörde in Vormundschafts-sachen	Kommunale Sozialdienste, Tageselternvereine, Oberämter, Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit	Sonderschulheime: Departement für Bildung und Kultur Kinder- und Jugendheime: Departement des Innern. Soziale Institutionen gestützt auf Jugendheimgesetz	Die fünf regionalen Oberämter	Keine Kenntnis

Für Bewilligung zuständig i.S.:	Familienpflege	Tagespflege	Heimpflege	Kinderkrippen	Zahl bewilligter Kinderkrippen
SZ	Schweizer Kinder: Vormundschaftsbehörde Ausländische Kinder zur Adoption: Departement des Innern	Vormundschaftsbehörde	Regierungsrat	Regierungsrat	8 bewilligt, 2 Bewilligungsverfahren laufend
TG	Örtliche Vormundschafts- behörde	Örtliche Vormundschafts- behörde	Departement für Justiz und Sicherheit (ab 5 Pflege- gekindern)	Departement für Justiz und Sicherheit	21
TI	Ufficio del Servizio Sociale / Ufficio del Tutore Ufficiale	Ufficio del Servizio Sociale	Dipartimento delle opere sociali	Dipartimento delle opere sociali	16
UR	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	2
VD	Service de protection de la jeunesse / communes	Service de protection de la jeunesse	Service de protection de la jeunesse	Service de protection de la jeunesse	122 (nursery-crèches- garderies-Unités d'accueil pour écoliers) 233 (jardins d'enfants, halte-jeux et espace-bébés) projets
VS	Office cantonal pour la protection de l'enfant	Pour ce qui regarde les mamans de jour, la com- pétence est déléguée à la «Fédération valaisanne pour l'accueil familial à la journée»	Le Chef du Département de l'éducation, de la culture et du sport	Service cantonal de la jeu- nesse, par l'Office pour la protection de l'enfant	33
ZH	Vormundschaftsbehörde	Bezirks- und Jugend- sekretariat	Kantonales Amt für Jugend und Berufsberatung	Vormundschaftsbehörde	225