



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Rapport explicatif

Avant-projet de modification de la loi fédérale sur les
aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

18 septembre 2015

Sommaire

La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation représente aujourd'hui encore un défi de taille pour de nombreux parents. En comparaison internationale, l'accueil extra-familial des enfants coûte particulièrement cher en Suisse, en raison de la faible participation des pouvoirs publics aux frais de garde. Dans de nombreux cas, la charge pour les parents est telle qu'une double activité dans le couple n'est même pas avantageuse sur le plan financier, ou très peu. De plus, l'offre actuelle en matière d'accueil extra-familial, en particulier dans le domaine parascolaire, ne satisfait pas toujours les besoins des parents actifs professionnellement, ce qui rend encore plus difficile l'exercice d'une activité lucrative. L'avant-projet vise à combattre ces incitations négatives grâce à deux nouvelles mesures favorisant la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation.

Pour améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation, il a été décidé de réviser la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants en y ajoutant deux nouveaux types d'aides financières, pour une période de cinq ans au plus. L'avant-projet prévoit d'octroyer des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants et aux projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents. Le financement de ces mesures et de leur mise en œuvre nécessitera un budget de 100 millions de francs.

En octroyant des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants, la Confédération souhaite mettre en place des incitations permettant de réduire les coûts supportés dans ce domaine par les parents qui exercent une activité lucrative ou qui suivent une formation. Les cantons et les communes qui investiront davantage dans l'accueil extra-familial des enfants, en impliquant éventuellement les employeurs, bénéficieront d'un soutien financier de la Confédération. Aucune prescription ne sera toutefois imposée sur la manière de réaliser cette augmentation. En revanche, le financement devra être assuré à long terme. L'octroi de ces aides financières, qui seront versées exclusivement aux cantons, sera conçu de manière fortement dégressive dans le temps et limité à trois ans.

Le deuxième type d'aides financières sera dévolu aux projets qui visent une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents et qui contribuent de manière générale à améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation. Ces aides seront notamment versées à des projets qui garantissent l'accueil des enfants en âge scolaire durant toute la journée et qui sont organisés de concert avec l'école ou les autorités scolaires. Elles seront également destinées aux projets proposant des offres en dehors des heures d'ouverture habituelles des structures d'accueil. Enfin, elles pourront être allouées à des offres d'accueil pour enfants d'âge préscolaire et scolaire dont les parents ont des horaires de travail irréguliers. Ces aides financières pourront être versées aux cantons, aux communes, à d'autres personnes morales et aux personnes physiques. La Confédération assumera au maximum la moitié des coûts.

Table des matières

1	Grandes lignes du projet	5
1.1	Contexte.....	5
1.1.1	La politique familiale en Suisse.....	5
1.1.2	Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants.....	5
1.1.3	Développement de la politique familiale.....	7
1.2	Les deux objectifs prioritaires de la modification de loi.....	7
1.2.1	Diminution des coûts de garde pour les parents	7
1.2.2	Adaptation de l'offre aux besoins des parents	9
1.3	Justification et évaluation des solutions proposées.....	10
1.3.1	Modification de la loi fédérale : introduction de deux nouveaux types d'aides financières.....	10
1.3.2	Limitation dans le temps et dégressivité des aides financières	11
1.4	Coût des nouvelles dispositions légales	11
1.4.1	Estimation du coût des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants	11
1.4.2	Estimation du coût des aides financières aux projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents	12
1.4.3	Budget.....	12
1.5	Comparaison internationale	12
1.5.1	Subventions à l'accueil extra-familial des enfants	13
1.5.2	Adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents.....	14
1.6	Mise en œuvre.....	15
2	Commentaire des dispositions	17
3	Effets de la modification de loi	26
3.1	Conséquences pour la Confédération.....	26
3.1.1	Conséquences financières	26
3.1.2	Conséquences sur l'état du personnel.....	27
3.2	Conséquences pour les cantons et les communes	27
3.3	Conséquences économiques.....	28
3.3.1	Conséquences économiques pour différents groupes de la société.....	28
3.3.2	Conséquences sur l'ensemble de l'économie	29
3.4	Conséquences sociales.....	30
4	Relation avec le programme de la législature	31
4.1	Relation avec le programme de la législature	31
4.2	Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	31
5	Aspects juridiques	32
5.1	Constitutionnalité et légalité	32
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales	32
5.3	Forme de l'acte à adopter	32
5.4	Frein aux dépenses	32

5.5	Conformité à la loi sur les subventions	33
5.5.1	Importance des aides financières pour les objectifs de la Confédération	33
5.5.2	Pilotage matériel et financier des aides financières	33
5.5.3	Procédure d'octroi	33
5.5.4	Limitation dans le temps et dégressivité des subventions.....	34
5.6	Délégation de compétences législatives	34

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

1.1.1 La politique familiale en Suisse

La politique familiale comprend toutes les mesures et les dispositifs visant à soutenir et à promouvoir la famille. En Suisse, elle relève essentiellement de la responsabilité des cantons et des communes. Le Parlement entendait introduire un nouvel article constitutionnel¹ visant à étendre les compétences de la Confédération en matière de politique familiale. Cette disposition aurait notamment habilité la Confédération à édicter des prescriptions dans le domaine de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle au cas où les efforts des cantons ou des tiers n'auraient pas été suffisants. Elle aurait en particulier contraint les cantons à pourvoir à une offre appropriée de structures de jour extra-familiales et parascolaires. Elle a cependant été rejetée par la majorité des cantons lors de la votation populaire du 3 mars 2013². Les mesures permettant de concilier vie de famille et vie professionnelle ou formation continuent donc d'incomber pour l'essentiel aux cantons et aux communes.

L'art. 116, al. 1, de la Constitution (Cst.)³ habilite la Confédération à soutenir les mesures destinées à protéger la famille. En se fondant sur cette base constitutionnelle, la Confédération a créé plusieurs instruments, la plupart ayant pour objectifs la *compensation de la charge financière des familles et le renforcement de la vie familiale*. Il s'agit notamment de l'allocation pour perte de gain en cas de maternité, des montants minimaux pour les allocations familiales valables dans toute la Suisse, d'un traitement fiscal plus favorable aux familles et des réductions de primes pour les enfants et les jeunes adultes dans l'assurance-maladie. Pour *améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation*, le Parlement a adopté le programme d'impulsion de la Confédération destiné à encourager la création de places supplémentaires pour l'accueil de jour des enfants, qui s'achèvera le 31 janvier 2019 (cf. aussi ch. 1.1.2).

1.1.2 Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

Présentation du programme d'impulsion

La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants⁴ permet de promouvoir la création de places d'accueil pour les enfants. Ce programme d'impulsion en vigueur depuis le 1^{er} février 2003, initialement limité à une durée de huit ans, a été prolongé à deux reprises, soit jusqu'au 31 janvier 2019.

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

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

Les aides financières doivent être utilisées pour la création de places d'accueil collectif de jour ou d'accueil parascolaire. Seules peuvent être soutenues les structures nouvelles ou les structures existantes qui augmentent leur offre de manière significative. Les places existantes ne peuvent être subventionnées. Les aides financières destinées aux structures d'accueil collectif de jour sont octroyées pendant deux ans. Il s'agit de contributions forfaitaires d'un montant de 5'000 francs par nouvelle place et par année pour une offre à temps plein. Les aides

¹ Arrêté fédéral sur la politique familiale du 15 juin 2012 (FF **2012** 5465).

² FF **2013** 2759

³ RS **101**

⁴ RS **861**

financières destinées aux structures d'accueil parascolaire sont octroyées pendant trois ans. Le montant de la contribution forfaitaire est de 3000 francs par nouvelle place et par année pour une offre à temps plein. Les aides financières à l'accueil familial de jour sont accordées pour des mesures de formation ou de perfectionnement, ainsi que pour des projets visant à améliorer la coordination ou la qualité de l'accueil dans les familles de jour. Ni les parents des enfants ni les familles de jour elles-mêmes ne sont subventionnés. Un tiers des frais au maximum sont pris en charge.

Enfin, la modification de la loi du 1^{er} octobre 2010⁵, entrée en vigueur le 1^{er} février 2011, a ouvert la possibilité de soutenir des projets à caractère novateur favorisant la création de nouvelles places d'accueil pour les enfants d'âge préscolaire. Les aides financières portent sur une période de trois ans au plus et couvrent au maximum un tiers des coûts du projet. La Confédération assure le suivi des projets et de leur évaluation. Elle rend accessibles les connaissances ainsi acquises⁶.

Le cadre financier du programme d'impulsion a fait l'objet de quatre arrêtés fédéraux. Le montant total mis à disposition par quatre crédits d'engagement s'élève à 560 millions de francs pour la période du 1^{er} février 2003 au 31 janvier 2019. Le bilan du programme est très positif. Jusqu'au 1^{er} juillet 2015, les aides financières ont soutenu la création de 48 500 places d'accueil : 21 130 dans des structures d'accueil collectif de jour et 21 370 dans des structures d'accueil parascolaire. On estime que l'offre de places d'accueil a ainsi presque doublé. Durant cette période, la Confédération s'est engagée à hauteur de 309 millions de francs (frais de gestion et d'administration inclus).

Evaluation du programme d'impulsion

Le programme a fait l'objet de plusieurs évaluations. La dernière, réalisée en 2013⁷, portait sur l'effet à long terme des aides financières et sur la question de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation⁸. L'étude montre que l'effet à long terme des aides financières reste très important : 98 % des structures d'accueil collectif de jour et 95 % des structures d'accueil parascolaire existaient encore au moment de l'enquête. La majorité d'entre elles ont pu maintenir le volume et la qualité de leur offre, et même parfois les augmenter. La suppression des aides financières de la Confédération était généralement compensée par une meilleure utilisation de l'offre et donc par des recettes accrues.

L'objectif visant à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle ou formation a été atteint. La grande majorité des parents interrogés sont d'avis que les structures d'accueil y ont grandement, voire énormément contribué. Le temps libéré grâce à la prise en charge institutionnelle des enfants est consacré pour l'essentiel à l'exercice d'une activité lucrative ou à une formation. Sans ces structures, deux tiers des parents d'enfants placés en structure d'accueil collectif de jour et presque la moitié des parents d'enfants fréquentant une structure d'accueil parascolaire devraient mettre un terme à leur activité professionnelle ou du moins la réduire. 21 % des parents d'enfants accueillis dans les premières et 34 % des parents d'enfants accueillis dans les secondes pourraient aussi recourir à une autre forme d'accueil, mais au prix de plus grandes

⁵ RO 2011 307

⁶ Interface (éd.) (2012) : Evaluation des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern. Disponible en allemand sous : http://www.stadt Luzern.ch/de/dokumente/publikationen/?action=info&pubid=57669&themenbereich_id=17&them a_id=21. Interface (éd.) (2010) : Evaluation Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Gemeinde Horw 2010. Disponible en allemand sous : <https://secure.i-web.ch/gemweb/horw/de/aktuelles/reglemente/?action=info&pubid=37024>.

⁷ Walker, Philippe / Baeriswyl, Annick / Schoch, Tobias / Rissi, Christof / Bischof, Tamara (2013) : Anstossfinanzierung. Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung. in : Aspects de la sécurité sociale (en allemand avec résumé en français), n° 15/13, OFAS. Disponible sous : www.ofas.admin.ch > Pratique > Recherche > Rapports de recherche.

⁸ Les 1236 institutions dont la demande avait été traitée par l'OFAS au 31 décembre 2011 ont été incluses dans l'étude. Une enquête auprès des parents a en outre été réalisée dans ce cadre.

difficultés d'organisation. Seules 7 % des personnes interrogées pourraient recourir à une autre forme d'accueil sans grande difficulté. Les parents d'enfants placés en structure d'accueil collectif de jour devraient diminuer leur taux d'occupation de 34 points en moyenne, et les parents d'enfants fréquentant une structure d'accueil parascolaire, de 20 points. Extrapolé pour l'ensemble des institutions soutenues grâce aux aides financières, cela représenterait une baisse de l'activité des parents de l'ordre de 12 500 emplois à temps plein (pour les structures d'accueil collectif de jour) et de 5500 emplois à temps plein (pour les structures d'accueil parascolaire).

1.1.3 Développement de la politique familiale

Après la votation populaire sur l'article constitutionnel relatif à la politique familiale (cf. ch. 1.1.1), le conseiller national Manuel Tornare a déposé le 20 mars 2013 le postulat 13.3135 « Politique de la famille », qui chargeait le Conseil fédéral de rédiger un rapport sur la question. Il l'invitait en particulier à y définir ses objectifs concernant les aides financières pour l'accueil extra-familial des enfants et pour la création de places d'accueil supplémentaires dans les structures d'accueil collectif de jour. Le 20 mai 2015, le Conseil fédéral a approuvé le rapport « Politique familiale : état des lieux et possibilités d'action de la Confédération », rédigé en réponse au postulat 13.3135 Tornare⁹. Le même jour, il a discuté et approuvé deux autres rapports du Département fédéral des finances (DFF) portant sur les allègements fiscaux en faveur des familles¹⁰. Ces discussions ont porté principalement sur la question de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation. Dans la foulée, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) de lui présenter un projet à mettre en consultation portant sur une base légale limitée à cinq ans et instaurant les deux nouveaux instruments suivants :

- des aides financières visant à inciter les cantons et les communes à augmenter leurs subventions en faveur des structures d'accueil extra-familial, en impliquant éventuellement les employeurs, et ce dans le but de réduire les frais assumés par les parents pour la garde des enfants par des tiers ;
- des aides financières allouées pour des projets qui contribuent à mieux adapter l'offre d'accueil, notamment parascolaire, aux besoins des parents qui exercent une activité lucrative ou qui suivent une formation.

Un montant de 100 millions de francs devra être mis à disposition pour financer ces mesures et leur mise en œuvre. Les nouvelles dispositions seront intégrées dans la loi actuelle sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants.

Le chapitre suivant présente les objectifs poursuivis avec l'introduction de ces deux nouvelles aides financières.

1.2 Les deux objectifs prioritaires de la modification de loi

1.2.1 Diminution des coûts de garde pour les parents

Le recours aux structures d'accueil extra-familial coûte cher aux parents (frais de garde par des tiers). Sans subventions publiques, une place à temps plein dans une structure d'accueil collectif de jour coûte en règle générale pas moins de 2400 francs par mois. Ces frais sont déductibles de l'impôt sur le revenu, mais seulement à hauteur de 10 000 francs par enfant et par année dans le cas de l'impôt fédéral direct. Pour les impôts cantonaux et communaux, la déduction maximale varie entre 3000 francs en Valais et 19 200 francs à Neuchâtel, Uri étant le seul canton

⁹ Disponible sous : www.ofas.admin.ch > Thèmes > Famille/allocations familiales > Politique familiale : autres thèmes > Conciliation famille et travail.

¹⁰ Etude de faisabilité « Passage du principe de l'imposition selon la capacité économique subjective au principe de l'imposition selon la capacité économique objective en ce qui concerne les frais liés aux enfants » et rapport complémentaire « Système actuel d'allocations familiales en lien avec des crédits d'impôt » rédigé en réponse au postulat 14.3292 « Soutien financier aux familles avec enfants » de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N). Disponibles sous : www.ofas.admin.ch > Thèmes > Famille/allocations familiales > Politique familiale : autres thèmes > Conciliation famille et travail.

à n'imposer aucune limite. Le tarif des structures d'accueil subventionnées dépend généralement du revenu imposable du ménage. Ainsi, le revenu disponible des familles où les parents ont un taux d'occupation élevé est réduit en raison d'un double mécanisme : du fait de leur activité professionnelle, les parents doivent assumer des frais de garde plus élevés, qu'ils ne peuvent la plupart du temps déduire que très partiellement de leur revenu imposable. Qui plus est, bénéficiant d'un revenu relativement important, ils se voient appliquer un tarif plus élevé pour la garde de leurs enfants, ce qui augmente encore leurs charges¹¹.

Plusieurs études ont montré qu'un second revenu n'est pas toujours avantageux sur le plan financier. Une fois déduits les frais de garde des enfants et le surplus d'impôt, il ne reste souvent plus grand-chose du revenu supplémentaire. Si la famille compte deux enfants en âge préscolaire, l'exercice d'une activité lucrative supplémentaire ne présente un intérêt économique que jusqu'à un taux d'occupation de 60 %. Au-delà, le ménage subit une perte financière¹². Si le couple réalise un revenu moyen ou élevé, l'activité lucrative supplémentaire n'est souvent avantageuse du point de vue financier que jusqu'à un taux d'occupation de 40 %¹³.

En comparaison internationale aussi, la charge que supportent les parents pour la garde des enfants est très élevée en Suisse. Une récente étude¹⁴ montre que cette situation n'est pas due aux coûts des offres d'accueil en soi. Elle révèle en effet que le coût complet d'une place de crèche dans les cantons de Vaud ou de Zurich se situe, en parité de pouvoir d'achat, dans le même ordre de grandeur que dans des régions comparables en Allemagne, en France et en Autriche. La différence se situe au niveau de la participation des pouvoirs publics, qui est beaucoup plus importante dans les pays voisins. Dans le canton de Vaud, la participation des parents s'élève en moyenne à 38 % des frais et, à Zurich, elle avoisine les deux tiers. En revanche, dans les régions étrangères considérées, elle se situe entre 14 % et 25 % au maximum. Alors que toutes les places de crèche sont en principe subventionnées dans les pays voisins, ce n'est pas le cas en Suisse, où les pouvoirs publics ne versent souvent des subventions qu'à une partie des places de crèche, qui dépend de la commune. En Suisse, le tarif maximal appliqué dans les crèches subventionnées correspond plus ou moins au coût complet d'une place, alors que dans les pays voisins, il oscille entre 20 et 40 % du coût complet. Ainsi, même les parents ayant des revenus élevés bénéficient des subventions.

La charge financière élevée assumée par les parents en Suisse se reflète également dans la part des dépenses de garde dans le revenu brut du ménage. Par exemple, un couple marié qui place ses deux enfants d'âge préscolaire à la crèche 3,5 jours par semaine et dont le revenu brut correspond à la moyenne nationale consacre 16 % de son revenu à la garde de ses enfants dans le canton de Vaud et 23 % à Fehraltorf, dans le canton de Zurich (dépenses brutes). Même en tenant compte des économies d'impôt réalisées grâce à la déduction pour frais de garde par des tiers pour l'impôt cantonal et l'impôt fédéral direct, la part du revenu du ménage consacrée aux dépenses de garde (nettes) reste de 13 %, respectivement de 21 %. A l'étranger, cette part varie entre 3 % et 6 %.

Afin de réduire les frais assumés par les parents pour la garde des enfants par des tiers, il serait souhaitable que les cantons et les communes investissent plus de moyens dans l'accueil extra-familial avec, le cas échéant, la participation des employeurs. Ils peuvent le faire en

¹¹ Cf. rapport de l'Administration fédérale des finances du 19.6.2015. « Kinderdrittbetreuungskosten und ihre steuerliche Abzugsfähigkeit. Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern ». Disponible en allemand sous : www.estv.admin.ch > Documentation > Faits et chiffres > Rapports > 2015.

¹² Cf. Bütler, Monika / Ruesch, Martin (Conférence romande de l'égalité, éd.) (2009) : Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte. Impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes, Saint Gall.

¹³ Cf. Schwegler, Regina / Stern, Susanne / Iten, Rolf (2012) : Familienfreundliche Steuer- und Tarifsysteeme – Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich. Cf. aussi Schwegler, Regina / Schultheiss, Andrea (2014) : Auswirkungen der Besteuerung und Kinderbetreuungskosten auf das verfügbare Einkommen, Berne.

¹⁴ Cf. Stern, Susanne / Schultheiss, Andrea / Fliedner Juliane / Iten, Rolf / Felfe Christina (2015) : Analyse des coûts complets et du financement des places de crèche en Allemagne, en France et en Autriche, en comparaison avec la Suisse. Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche n° 3/15, OFAS. Disponible sous : www.ofas.admin.ch > Pratique > Recherche > Rapports de recherche.

subventionnant davantage de places d'accueil, en adaptant leurs critères d'octroi des subventions pour étendre le cercle des bénéficiaires ou en augmentant les montants octroyés afin de soulager davantage les parents.

1.2.2 Adaptation de l'offre aux besoins des parents

Accueil parascolaire

Dans le domaine parascolaire, un certain nombre de structures accueillent les enfants le matin avant l'école, durant la pause de midi et finalement après l'école jusqu'à 18 h ou 18 h 30. Une telle prise en charge sur l'ensemble de la journée couvre un jour complet de travail des parents. Mais en pratique, il arrive que seul l'accueil du midi soit proposé ou que seules certaines tranches d'accueil soient disponibles. De plus, certaines plages horaires sont parfois tellement fréquentées que des listes d'attente doivent être mises en place au sein des structures, plus particulièrement pour l'accueil de midi. Au début de la scolarité, voire à chaque rentrée scolaire, les parents sont confrontés à de grandes incertitudes quant à la prise en charge de leur enfant : ils n'ont en effet aucune garantie d'obtenir une place d'accueil parascolaire ni de pouvoir faire garder leur enfant pendant des plages horaires leur permettant de poursuivre l'exercice de leur activité lucrative. D'autres problèmes pratiques méritent d'être évoqués : lorsqu'une prise en charge sur l'ensemble de la journée existe, il est possible que l'enfant doive se rendre dans plusieurs lieux d'accueil différents, à midi dans telle structure (par ex. dans le bâtiment scolaire) et le matin et/ou l'après-midi dans une autre. Cette combinaison de plusieurs offres complique passablement l'organisation, tant pour l'enfant que pour les parents, problème accentué par la collaboration souvent défailante entre l'école et la structure d'accueil.

Il conviendrait donc, d'une part, de pouvoir offrir aux parents une place d'accueil pour leur enfant sur l'ensemble de la journée et, d'autre part, de permettre une meilleure collaboration entre école et structure(s) d'accueil. Par exemple, des projets dits d'école à horaire continu offrent la garantie aux parents que leur enfant sera pris en charge du matin jusqu'au soir par du personnel qualifié et dans des locaux adaptés, souvent intégrés dans le bâtiment scolaire. L'école organise elle-même la prise en charge de l'enfant ou y collabore activement. Il ne s'agit pas d'obliger les parents à confier leur enfant toute la journée, mais de leur permettre, s'ils le souhaitent, de le faire dans les meilleures conditions possible.

Les réalités sur le terrain sont variées et les offres d'accueil sont clairement dépendantes de ces dernières. C'est plus particulièrement le cas dans les régions ou les petites communes dans lesquelles le nombre restreint d'enfants ne permet pas toujours de mettre en place une offre. Toutefois, il existe des exemples où plusieurs localités se sont regroupées pour proposer une offre répondant aux besoins des parents. Non seulement une telle offre satisfait les parents, mais elle constitue aussi un plus pour une commune ou une région en termes d'attractivité pour les nouvelles familles et pour la pérennité de l'école.

Enfin, les vacances scolaires constituent une problématique spécifique à l'accueil parascolaire. Pour les parents actifs professionnellement, il est difficile d'assurer la garde des enfants en puisant dans les vacances accordées par les entreprises (quatre à cinq semaines de vacances par année sur environ douze à treize semaines de vacances scolaires). Pendant les périodes de vacances, les structures d'accueil n'offrent parfois que quelques semaines d'accueil, parfois elles sont simplement fermées. En effet, par rapport à l'année scolaire, le besoin de garde des enfants est sensiblement plus faible pendant les vacances, et l'ouverture d'une structure n'est pas forcément rentable. Pour mieux répondre à la demande des parents, plusieurs structures d'une même région pourraient s'associer pour garantir l'ouverture d'au moins une institution, en organisant si nécessaire un tournus entre elles.

Accueil préscolaire et parascolaire : horaires de travail irréguliers, flexibles et atypiques

Aujourd'hui, la flexibilité est grandissante et les modes et horaires de travail très variés. Ainsi, les horaires irréguliers, le travail sur appel, les contrats à durée déterminée ou encore le travail

temporaire ne sont pas rares. Or, dans la plupart des structures d'accueil, tant préscolaires que parascolaires, la fréquentation d'une place d'accueil est régulière et fixe, par exemple toujours les mêmes jours. Changer de jour d'accueil ou ajouter une période supplémentaire relève du défi. Une minorité de structures proposent des places d'accueil pour une fréquentation irrégulière, et parfois seulement pour un nombre restreint d'enfants. Quelques employeurs répondent à ce besoin particulier par une offre adaptée, par exemple certains hôpitaux. Il conviendrait de pouvoir augmenter la quantité de telles places.

De plus, certains secteurs professionnels fonctionnent 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, notamment dans les domaines médical et industriel. Par exemple, un parent travaillant en rotation d'équipe ne trouvera pas d'offre d'accueil pour son enfant le matin avant 6 h, le soir jusqu'à 21 h, la nuit ou encore le week-end. Il n'existe pratiquement aucune offre d'accueil couvrant cette demande particulière en Suisse.

D'autres exemples intéressants permettent de répondre aux besoins des parents qui doivent trouver rapidement une place d'accueil pour leur enfant en raison d'une soudaine reprise de l'activité professionnelle, de cours ou stages organisés par l'assurance chômage, de la perte d'une place de garde, de problèmes de santé, d'une situation familiale critique, etc. Seul un nombre très restreint de crèches dites d'urgence/de dépannage ou encore l'accueil familial de jour permettent aujourd'hui aux parents de faire garder leur enfant pour une période déterminée jusqu'à ce qu'une solution durable puisse être trouvée. De telles offres pourraient être développées à plus large échelle.

1.3 Justification et évaluation des solutions proposées

1.3.1 Modification de la loi fédérale : introduction de deux nouveaux types d'aides financières

Afin d'atteindre les objectifs décrits ci-dessus, il est prévu d'étoffer la loi actuelle sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants avec deux nouveaux types d'aides financières, pour une durée de cinq ans. Les nouvelles dispositions permettront d'octroyer des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants et aux projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents. Il s'agit par conséquent d'adapter le but de la loi et d'ajouter une section réglant les conditions d'octroi des deux nouveaux types d'aides. Les principaux objectifs et caractéristiques de ces nouvelles aides sont décrits ci-après¹⁵.

En octroyant des *aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants*, la Confédération souhaite mettre en place des incitations permettant de réduire les coûts supportés dans ce domaine par les parents qui exercent une activité lucrative ou qui suivent une formation. Elle entend ainsi encourager les cantons et les communes à augmenter leur participation aux coûts assumés par les parents pour la garde de leurs enfants par des tiers. Pour y parvenir, elle est prête à assumer, pour une période limitée, une partie des dépenses supplémentaires que les cantons et les communes consentent dans ce domaine, avec la participation éventuelle des employeurs. Le total des subventions accordées par le canton et les communes ainsi que des contributions versées le cas échéant par les employeurs doit augmenter dans le canton concerné. Mais aucune prescription n'est donnée sur la manière de réaliser cette augmentation. En revanche, le financement doit être assuré à long terme. Ces aides financières sont versées exclusivement aux cantons. Leur octroi est conçu de manière fortement dégressive et limité à trois ans. A la fin de la période de soutien de la Confédération, les cantons et les communes doivent à nouveau assumer seuls les subventions allouées dans ce domaine. Un canton ne peut bénéficier qu'une fois des aides financières pendant la durée de validité de la loi¹⁶.

¹⁵ Le chapitre 2 présente un commentaire détaillé des différentes dispositions légales.

¹⁶ Pour plus de précisions, cf. commentaire de l'art. 3a au chapitre 2.

Le deuxième type d'aides est dévolu aux *projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents* et qui contribuent de manière générale à améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation. Les aides peuvent notamment être attribuées à des projets qui garantissent l'accueil des enfants en âge scolaire durant toute la journée et qui sont organisés de concert avec l'école ou les autorités scolaires. Elles sont également destinées à des projets proposant des offres en dehors des heures d'ouverture habituelles des structures d'accueil. Enfin, ces aides financières peuvent être allouées à des offres d'accueil pour enfants en âge préscolaire et scolaire et dont les parents ont des horaires de travail irréguliers. Pour bénéficier des aides financières, les projets doivent répondre au but de la loi, avoir une certaine portée territoriale et viser à mieux adapter, au niveau cantonal, régional ou communal, l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents. Ces aides financières peuvent être octroyées aux cantons, aux communes, à d'autres personnes morales et aux personnes physiques. Les requérants doivent déposer leur demande d'aides financières avant le début du projet et joindre à la demande une prise de position des cantons ou des communes concernés. La Confédération assume au maximum la moitié des coûts du projet¹⁷.

1.3.2 Limitation dans le temps et dégressivité des aides financières

Il est prévu de limiter à cinq ans la durée de validité des nouvelles dispositions légales ainsi que du crédit d'engagement qui leur sera lié. Une durée de cinq ans paraît appropriée, car l'expérience montre que ce type de système d'incitation nécessite un temps de mise en route avant de déployer pleinement ses effets. On a pu le voir avec l'instauration des aides financières pour la création de places d'accueil extra-familial, quand, sur le premier crédit d'engagement de quatre ans, seuls 68 millions de francs ont été utilisés sur les 200 millions qui avaient été prévus. Les paiements de la Confédération sur la base du crédit d'engagement devraient s'étendre sur huit ans : les cinq ans de la durée de validité de la loi, plus trois ans pour les demandes agréées la dernière année. En même temps, la dégressivité de la participation fédérale permettra aux cantons et aux communes de consolider progressivement leur engagement financier tout en disposant dès le début du volume global des subventions destinées à soulager les parents.

Pour introduire ces nouvelles aides financières, la durée de validité de la loi doit être prolongée de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification de loi. Une nouvelle disposition précisera en outre que les aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants seront octroyées jusqu'au 31 janvier 2019 au plus tard.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) analysera les résultats obtenus avec ces nouvelles mesures et rendra publiques les connaissances acquises, afin qu'elles profitent à d'autres projets menés en Suisse.

1.4 Coût des nouvelles dispositions légales

1.4.1 Estimation du coût des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants

L'investissement supplémentaire que les cantons et les communes sont prêts à réaliser dans le domaine de l'accueil extra-familial dépend de différents facteurs, notamment des efforts déjà fournis, des priorités politiques et de la situation financière. L'estimation des coûts repose sur les hypothèses ci-dessous.

La Confédération contribuera durant trois ans à l'augmentation des subventions cantonales et communales ainsi qu'aux éventuelles contributions des employeurs en faveur de l'accueil extra-familial pour enfants. Elle assumera 65 % de l'augmentation des subventions au cours de la première année, 35 % au cours de la deuxième année et 10 % au cours de la troisième année, soit 37 % en moyenne sur les trois ans.

¹⁷ Pour plus de précisions, cf. commentaire de l'art. 3b au chapitre 2.

Actuellement, la contribution des cantons et des communes à l'accueil extra-familial est estimée à 750 millions de francs par année dans l'ensemble du pays¹⁸. Avec les nouvelles mesures de soutien de la Confédération, on peut s'attendre à ce que les cantons et les communes augmentent leurs subventions. Une augmentation de 10 % en moyenne semble réaliste et viable sur le long terme. Selon cette estimation, l'augmentation des subventions serait de l'ordre de 75 millions de francs et la participation de la Confédération se monterait alors à environ 82,5 millions sur toute la durée de validité de la loi : 49 millions pour la première année d'augmentation des subventions (65 % de 75 millions), 26 millions pour la deuxième année (35 % de 75 millions) et 7,5 millions pour la troisième année (10 % de 75 millions).

1.4.2 Estimation du coût des aides financières aux projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents

Le Conseil fédéral s'attend à recevoir un grand nombre de demandes, car il est urgent de trouver de nouvelles solutions, notamment pour les enfants d'âge scolaire (cf. aussi ch. 3.1.1). Les demandes devraient concerner principalement des projets avec des coûts globaux allant de plusieurs milliers de francs à un million. La participation de la Confédération est estimée à 15 millions de francs au maximum.

1.4.3 Budget

Au total, un montant de 100 millions de francs doit être mis à disposition. Ce montant est obtenu en additionnant les 82,5 millions de francs pour les aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants, les 15 millions pour les aides aux projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents et les 3,2 millions pour les frais de personnel et d'administration qui incombent à l'OFAS pour la mise en œuvre des nouvelles mesures (cf. aussi ch. 3.1.2). Etant donné que la Confédération, en décidant d'octroyer des aides financières, s'engage pour plusieurs années, il faut débloquer un crédit d'engagement, d'un montant de 96,8 millions de francs.

1.5 Comparaison internationale¹⁹

Pour le présent projet, la comparaison internationale ne peut être que très limitée. En effet, le contexte général varie fortement d'un pays à l'autre (en matière notamment de durée du congé de maternité et du congé parental, d'âge d'entrée à l'école ainsi que de la participation des femmes au marché du travail et du taux d'occupation de ces dernières) et, à l'intérieur d'un même pays, d'une région à l'autre (s'agissant de l'organisation, du financement et des tarifs des structures d'accueil en particulier). Par ailleurs, peu de pays disposent de données nationales complètes relatives à ces questions ; ceci s'explique par la structure fédérale de certains pays et la répartition des compétences dans ce domaine (en général décentralisée).

S'agissant spécifiquement de l'accueil extra-familial des enfants, il faut signaler qu'en 2002 les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'Union européenne (UE) ont adopté des objectifs communs en matière de services de garde d'enfants²⁰. Ces objectifs dits de Barcelone prévoyaient que les Etats membres mettent « en place, d'ici à 2010, des structures d'accueil pour 90 % au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et pour au moins 33 % des enfants de moins de trois ans ». Bien que certains progrès aient été accomplis depuis 2002, l'offre d'accueil des enfants au niveau de l'UE en 2010 n'était toujours pas en ligne

¹⁸ Des chiffres précis ne sont pas disponibles. Il s'agit d'une estimation sommaire basée sur la « Statistique des dépenses publiques par fonction », Administration fédérale des finances, valeurs nettes (dépenses-recettes), 2012. Pour 2012, s'y ajoutent 40 millions de francs destinés aux aides financières de la Confédération à la création de places d'accueil extra-familial.

¹⁹ Les informations contenues dans ce chapitre proviennent principalement du Réseau MISSOC (réseau de représentants officiels des ministères ou institutions nationales des Etats membres de l'UE responsables du secteur de la protection sociale des pays participants).

²⁰ Disponible sous : <http://europa.eu/epic/studies-reports/docs/euils08b-objectifs-de-barcelone-fr-accessible.pdf>.

avec ces objectifs. Il apparaissait ainsi nécessaire de réaffirmer l'importance des services d'accueil et de leur contribution à la réalisation des objectifs de l'UE. C'est pourquoi, en mars 2011, les Etats membres ont renouvelé leur engagement en faveur de ces objectifs dans le Pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (2011-2020)²¹.

Ce chapitre présente succinctement les diverses solutions retenues par quelques pays européens s'agissant des thématiques pertinentes en l'occurrence, relatives aux modalités du subventionnement de l'accueil extra-familial des enfants ainsi qu'à la flexibilité des offres.

1.5.1 Subventions à l'accueil extra-familial des enfants

Compétences et financement des services d'accueil

Dans les Etats fédéraux (**Allemagne** et **Autriche**) ainsi qu'en **Italie**, la question de l'accueil extra-familial est du ressort des entités fédérées (Länder ou communautés), des régions, voire des municipalités. L'Etat fédéral ou central participe néanmoins au financement des services d'accueil extra-familial, en mettant en principe l'accent sur des mesures particulières. Ainsi, en **Allemagne**, grâce au programme d'investissement *Kinderbetreuungsfinanzierung*, l'Etat fédéral soutient depuis plusieurs années déjà les *Länder* pour le financement de places d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans. En **Autriche**, l'Etat fédéral participe également au financement de mesures particulières, telles que le développement de nouvelles structures. En **Italie**, un « plan extraordinaire pour les services de la petite enfance » (*piano straordinario dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*²²) a été lancé en 2007 et reconduit plusieurs fois pour développer les services d'accueil de la petite enfance et pour en garantir la qualité. Ce plan visait également à atténuer le grand déséquilibre entre le Nord et le Sud du pays et à permettre à l'Italie de remplir les objectifs de Barcelone. La **France**, qui se distingue en tant qu'Etat centralisé, finance l'accueil extra-familial des enfants par un fonds national²³, géré par la Caisse Nationale d'Allocations familiales (CNAF), elle-même à la tête d'un réseau de 102 caisses régionales (Caisses d'allocations familiales ; CAF). Ce fonds finance plus précisément une partie des investissements et du fonctionnement ; les communes et les collectivités territoriales financent le reste. Aux **Pays-Bas**, une loi nationale, le *Dutch Childcare Act* de 2005, fixe le financement de l'accueil extra-familial ainsi que des normes de qualité et de surveillance. En vertu de cette loi, les parents, les employeurs et le gouvernement participent conjointement au financement des services de garde.

Montant et formes du subventionnement

En principe, l'Etat fédéral ou central verse sa contribution aux entités fédérées, aux régions ou aux municipalités, qui subventionnent directement les structures d'accueil. En **Allemagne**, l'Etat fédéral soutient avec des moyens importants la création de nouvelles places d'accueil. Depuis 2015, il participe également aux frais d'exploitation des structures à hauteur de 845 millions d'euros par année. Grâce à une nouvelle loi²⁴ en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015, il augmentera sa participation de 100 millions d'euros en 2017 et 2018. En **Autriche**, les pouvoirs publics ont consacré au total près de 2 milliards d'euros à l'accueil extra-familial des enfants en 2012. Dans quelques *Länder* autrichiens, les parents perçoivent en outre des allocations directes de l'Etat. En **France**, en 2013, la CNAF a consacré 2,6 milliards d'euros aux aides destinées aux structures d'accueil²⁵. Les CAF versent par ailleurs des aides directes aux familles sous forme de complément de libre choix du mode de garde. En **Italie**, plus de 616 millions d'euros ont été

²¹ Disponible sous : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)&from=FR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525(01)&from=FR).

²² Disponible sous : <http://www.politichefamiglia.it/infanzia/azioni-e-progetti/2015/piano-straordinario-infanzia/>.

²³ Le Fonds National d'Action Sociale (FNAS).

²⁴ *Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zur quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung*.

²⁵ Rapport 2014 de l'Observatoire national de la petite enfance « L'accueil du jeune enfant. Données statistiques 2013 », disponible sur : https://www.caf.fr/sites/default/files/caf/741/Accueil_jeune_enfant_2013.pdf, p. 51.

versés au total aux régions et aux provinces entre 2007 et 2012 au titre du plan extraordinaire susmentionné. Aux **Pays-Bas**, l'Etat fédéral rembourse directement aux parents qui exercent une activité lucrative une partie des frais de garde qu'ils assument pour leurs enfants.

Participation des employeurs

En **Allemagne**, le Ministère fédéral de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse a lancé un programme (nommé *betriebliche Kinderbetreuung*) visant à encourager la création de places d'accueil en entreprise : les employeurs reçoivent pendant deux ans au plus une subvention aux frais d'exploitation des places d'accueil nouvellement créées pour les enfants de leurs collaborateurs ayant moins de 3 ans, subvention qui se monte à 400 euros par mois et par place d'accueil à temps plein. En **Autriche**, les employeurs participent parfois au financement de l'accueil extra-familial des enfants de leurs collaborateurs, mais ils n'y sont pas contraints. Jusqu'à concurrence de 1000 euros par an et par enfant, la participation des employeurs est alors assimilée à des frais d'exploitation et n'est pas imposable. En **France**, les employeurs participent par le biais de cotisations sociales à l'alimentation du fonds national finançant les structures d'accueil. Par ailleurs, les entreprises qui engagent des dépenses²⁶ pour permettre à leur personnel de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle peuvent bénéficier, sous certaines conditions, d'un crédit d'impôt familial (CIF). Aux **Pays-Bas**, depuis 2007, une cotisation patronale est prélevée sur les salaires pour le financement de l'accueil extra-familial.

Participation des parents

En réponse au postulat 13.3259 Bulliard-Marbach intitulé « Baisser les tarifs des crèches et dynamiser le secteur », le Conseil fédéral a récemment publié un rapport²⁷ qui met clairement en évidence que les coûts complets d'une place de crèche en Suisse se situent, en parité de pouvoir d'achat, dans le même ordre de grandeur que dans les autres régions étudiées en **Allemagne**, en **Autriche** et en **France**. La participation des pouvoirs publics aux coûts des crèches est en revanche nettement plus importante dans ces pays. La part à la charge des parents est par conséquent beaucoup plus élevée en Suisse, où il existe aussi sensiblement moins de places de crèche subventionnées. Alors que le tarif maximal correspond, en Suisse, plus ou moins au coût complet d'une place de crèche, il est nettement inférieur dans les pays voisins, où même les parents ayant des revenus élevés profitent des subventions (cf. aussi ch. 1.2.1).

1.5.2 Adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents

En **Allemagne**, l'offre d'accueil en milieu scolaire pendant toute la journée (*Ganztagsangebot/Ganztagsbetreuung*) s'est beaucoup élargie (elle a quintuplé depuis 2002)²⁸. Cette offre est très variée : participation volontaire (*offene Form*) ou obligatoire (*voll gebundene Form*), différents horaires d'ouverture, nature de l'accueil (contenu scolaire ou axé sur les loisirs), etc. Les garderies (*Horte*) demeurent une solution souvent choisie par les parents d'enfants en âge scolaire, car elles offrent une plus grande flexibilité (heures d'ouverture, vacances). Certaines écoles coopèrent avec les garderies pour offrir un accueil après les heures de cours.

²⁶ Les dépenses peuvent être destinées au financement d'une halte-garderie ou d'une crèche pour les enfants des salariés (de moins de 3 ans), mais peuvent aussi consister en des versements effectués directement par l'entreprise au profit d'organismes publics ou privés exploitant une crèche ou une halte-garderie, en contrepartie de prestations d'accueil des enfants de ses salariés ayant moins de 3 ans.

²⁷ Rapport du Conseil fédéral « Coûts complets et financement des places de crèche en comparaison internationale » du 1^{er} juillet 2015. Ce rapport se fonde sur un rapport de recherche commandé par l'OFAS qui repose sur des études de cas réalisées dans les cantons de Vaud et de Zurich, à Salzbourg, au Tirol, à Francfort, à Dresde, à Lyon et dans la campagne lyonnaise. Le rapport du Conseil fédéral comme le rapport de recherche sont disponibles sur : www.bsv.admin.ch > Documentation > Informations destinées aux médias > Familles, générations et société.

²⁸ En Suisse, durant la même période, l'offre en matière d'accueil parascolaire a seulement doublé.

Les institutions principalement visées par le dernier programme d'investissement de l'Etat fédéral sont précisément celles proposant des solutions couvrant toute la journée.

En **Autriche**, les enfants d'âge scolaire ont la possibilité de fréquenter une école à journée continue (*Ganztagschule*) de 8 h à 15 h 30, ou d'être accueillis après l'école, à midi et parfois avant l'école dans une garderie (*Hort*). Une initiative (*Ausbauinitiative*) en vigueur depuis 2008 encourage la création de nouvelles places d'accueil au niveau fédéral. Elle vise en particulier les institutions dont les horaires sont conciliables avec l'exercice d'une activité lucrative à temps plein des deux parents (au moins 45 heures par semaine et 47 semaines par an)²⁹.

En **France**, la grille horaire des écoles est globalement constituée de 24 heures par semaine réparties sur neuf demi-journées. Généralement, la journée commence à 8 h 30 et finit à 16 h 30. A midi, les enfants ont la possibilité de manger à la cantine scolaire, ce que fait plus d'un enfant sur deux. Avant et après l'école, un accueil de loisirs périscolaire ou centre de loisirs est à disposition des enfants. Pendant les vacances scolaires, les structures de loisirs accueillent également les enfants. Ces différents services sont organisés le plus souvent par des associations ou des collectivités territoriales (communes, communautés de communes). Sous certaines conditions, les caisses d'allocations familiales financent également des colonies de vacances.

Pour les enfants, notamment ceux d'âge préscolaire, la solution offrant la plus grande souplesse dans l'adaptation aux besoins spécifiques des familles (notamment réponse aux urgences, accueil des enfants malades, accueil en horaires atypiques) est la crèche familiale ou « service d'accueil familial ». Il s'agit d'une formule intermédiaire entre l'accueil collectif (crèche) et l'accueil par une assistante maternelle. Communément appelée « crèche familiale », elle regroupe des assistants maternels agréés qui accueillent un à trois enfants à leur domicile. Ces assistants maternels exerçant en crèche familiale sont encadrés par une équipe de professionnels qualifiés : un médecin attaché au service d'accueil et, le cas échéant, un éducateur de jeunes enfants.

Il convient de noter que les plafonds de prise en charge pour le complément de libre choix du mode de garde sont augmentés de 10 % en cas de garde à des horaires dits spécifiques, à savoir entre 22 h et 6 h ou les dimanches et les jours fériés.

En **Italie**, au niveau de l'école primaire, les parents peuvent choisir entre des modules (27 à 30 heures par semaine) et l'école à temps plein (40 heures par semaine). Au niveau du secondaire, les horaires scolaires sont globalement de 30 heures par semaine réparties sur 5 ou 6 jours. La plupart des écoles prévoient des activités sportives et artistiques en dehors des horaires scolaires. Par ailleurs, il existe quelques offres d'accueil avant et après les cours.

Aux **Pays-Bas**, beaucoup d'enfants sont accueillis dans une structure parascolaire après les cours, qui se terminent entre 14 h et 15 h. Ces structures parascolaires répondent aux mêmes conditions que l'accueil préscolaire (cf. aussi ch. 1.5.1).

1.6 Mise en œuvre

Les modalités concrètes de mise en œuvre des dispositions de l'avant-projet seront fixées par le Conseil fédéral. Ce dernier devra adapter en conséquence l'ordonnance du 9 décembre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants³⁰. Devront notamment être précisés les documents à joindre à la demande, les délais de dépôt de la demande et les modalités de versement des aides financières.

Comme pour les aides financières à la création de places d'accueil extra-familial, les demandes d'aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants et aux projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-

²⁹ Cf. *Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots*, disponible en allemand sous : http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01406/fname_231491.pdf.

³⁰ RS 861.1

familial aux besoins des parents devront être adressées à l'OFAS. Ce dernier devra examiner la demande, faire les vérifications nécessaires, rendre une décision sur l'octroi des aides financières, calculer et fixer le montant des subventions et procéder à leur règlement. C'est à lui également qu'incombera le contrôle de l'accomplissement de la tâche prévue par le bénéficiaire des aides financières conformément à l'art. 25 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (Lsu)³¹ et la décision concernant les conséquences du non-accomplissement ou d'un accomplissement défectueux au sens de l'art. 28 LSu.

L'OFAS dispose aujourd'hui de connaissances reconnues dans le domaine de l'accueil extra-familial des enfants, d'une longue expérience de plus de douze ans dans le traitement d'aides financières en la matière et de contacts privilégiés avec les autorités compétentes aux niveaux cantonal et communal³². A l'avenir, outre le traitement des demandes d'aides financières aux structures d'accueil extra-familial et aux projets à caractère novateur, il sera en charge du traitement des demandes d'aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants et à l'adaptation de l'offre aux besoins des parents.

³¹ RS 616.1

³² Pour une évaluation de la mise en œuvre des aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, cf. Staehlin-Witt, Elke / Gmünder, Markus (2005) : Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Vollzugs, Rapport de recherche n° 11/05, OFAS (publication en allemand avec résumé en français). Disponible sous : www.ofas.admin.ch > Pratique > Recherche > Rapports de recherche.

2 Commentaire des dispositions

Systématique

Les dispositions régissant les nouveaux types d'aides financières encourageant l'accueil extra-familial sont intégrées dans la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, qui règle les aides financières à la création de places d'accueil. La révision partielle étend notamment le but de la loi et comprend une nouvelle section relative aux bénéficiaires et aux conditions d'octroi des nouvelles aides financières. En outre, les dispositions actuelles concernant les moyens à disposition, le calcul et la durée des aides financières ainsi que la procédure sont complétées par des règles applicables aux nouvelles aides financières, et des dispositions finales sont formulées concernant la durée de validité des dispositions en vigueur et des nouvelles dispositions.

Titre

Les tribunaux, les autorités et les particuliers utilisent régulièrement des abréviations inofficielles pour la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants. Afin de diminuer le risque de confusion, l'abréviation LAAcc est introduite.

Titre précédant l'art. 1

Le nouveau titre correspond au nouveau contenu de l'art. 1.

Art. 1 But et mesures

L'art. 1, al. 1, actuel est scindé en deux et reformulé de manière à énoncer un but commun aux trois types d'aides financières. Tous trois poursuivent, chacun à sa manière, l'objectif d'offrir aux parents des moyens de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle ou formation.

La nouvelle disposition porte à la fois sur les aides financières existantes, pour la création de places d'accueil extra-familial, et sur les deux nouveaux types d'aides financières : pour l'augmentation des subventions cantonales et communales allouées à l'accueil extra-familial pour enfants, et pour les projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil aux besoins des parents. Ces trois types d'aides peuvent être accordées à des bénéficiaires différents et à des conditions différentes.

Dans la mesure où, par les nouvelles aides financières également, la Confédération ne fait que soutenir l'engagement des cantons, des communes et d'autres tiers, elle agit conformément à la répartition des compétences prévue à l'art. 116, al. 1, Cst.

L'art. 1, al. 2, actuel devient, sans modification de contenu, le nouvel al. 4 de l'art. 3, car il n'exprime pas un but à proprement parler, mais règle une des conditions à remplir pour bénéficier d'aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants.

Al. 1

Cette disposition définit le but des aides financières aussi bien pour les aides actuelles que pour les nouveaux types d'aides. Les trois types d'aides financières visent à permettre aux parents de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle ou formation.

Al. 2

L'expression « dans la limite des crédits ouverts » signale que seul un crédit limité est à disposition. Par conséquent, les aides financières ne peuvent être accordées que tant que des fonds sont encore disponibles. Dès que les crédits sont épuisés, aucune aide financière ne peut plus être accordée, même si toutes les conditions d'octroi sont remplies ; autrement dit, nul ne peut se prévaloir du droit à une aide financière. Si le volume des demandes dépasse les fonds disponibles, le DFI définit un ordre de priorité pour l'allocation des fonds.

L'offre d'accueil extra-familial comprend des offres destinées aux enfants jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire dans des structures d'accueil collectif de jour, des structures d'accueil parascolaire et des familles de jour, mais non dans des structures du type groupe de jeu, par exemple, celles-ci n'ayant pas pour objectif premier de favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation.

Let. a

Les aides financières actuelles, destinées à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants, sont mentionnées sans modification de contenu. Les règles de la loi en vigueur les concernant restent inchangées.

Let. b

Ces nouvelles aides financières ont pour but de réduire les frais assumés par les parents, qui exercent une activité lucrative, recherchent un emploi ou suivent une formation, pour la garde de leurs enfants par des tiers. Elles doivent inciter les cantons et les communes à augmenter leurs subventions à l'accueil extra-familial des enfants, afin de réduire les contributions des parents (cf. art. 3a et 5, al. 3bis, de l'avant-projet). Les coûts de création de nouvelles places d'accueil pour lesquels des aides financières peuvent être demandées dans le cadre du programme d'impulsion existant ne sont pas pris en considération (cf. art. 5, al. 3bis, de l'avant-projet).

Let. c

Ces nouvelles aides financières servent à soutenir des projets – de cantons, de communes et d'autres personnes morales (par ex. organismes privés responsables d'offres d'accueil) ou de personnes physiques – devant contribuer à une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents qui exercent une activité lucrative ou suivent une formation (cf. art. 3b de l'avant-projet). Sont pris en compte pour le calcul des aides, les frais de conception, de mise en œuvre et d'évaluation du projet. Les coûts de création de nouvelles places d'accueil, pour lesquels des aides financières peuvent être demandées dans le cadre du programme d'impulsion existant (cf. art. 5, al. 3ter, de l'avant-projet), ne sont, quant à eux, pas pris en considération.

Titre précédant l'art. 2

La précision apportée à ce titre est nécessitée par l'ajout des dispositions relatives aux nouveaux types d'aides financières de la Confédération inscrits dans la nouvelle section 2a.

Art. 3 Conditions

Al. 4

Cet alinéa reprend tel quel l'art. 1, al. 2, en vigueur, car il règle une des conditions d'octroi des aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants.

Titre précédant l'art. 3a

Ce nouveau titre annonce les dispositions relatives aux deux nouveaux types d'aides financières : pour l'augmentation des subventions cantonales et communales allouées pour l'accueil extra-familial pour enfants, et pour les projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents.

Art 3a Aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants

Al. 1

La formulation « Les aides financières ... peuvent être octroyées aux cantons » a été reprise de l'art. 3, conformément au principe en vertu duquel nul ne peut se prévaloir d'un droit à des aides financières. Ces dernières ne sont en effet accordées que dans la limite des crédits ouverts. De plus, l'OFAS dispose d'une marge d'appréciation pour l'octroi des aides financières.

Souhaitant créer des incitations pour faire baisser les coûts que les parents qui exercent une activité lucrative ou suivent une formation doivent assumer pour la prise en charge de leurs enfants (cf. art. 1, al. 2, let. b, de l'avant-projet), la Confédération entend encourager, par ses aides financières, les cantons et les communes à augmenter leur participation aux coûts de l'accueil extra-familial des enfants. Pour y parvenir, elle est prête à assumer, pour une période limitée, une partie des frais supplémentaires que les cantons et les communes prendront à leur charge dans ce domaine, avec la participation éventuelle des employeurs.

Seuls les cantons pourront bénéficier des aides financières. Ils présenteront un plan global exposant comment les subventions seront augmentées par le canton ou les communes et de quelle façon les aides financières seront utilisées. Afin de garantir que ces aides améliorent la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, les cantons devront montrer que les parents exerçant une activité lucrative, recherchant un emploi ou suivant une formation sont les bénéficiaires des subventions supplémentaires. Les tarifs des structures d'accueil devront être aménagés de telle manière qu'ils minimisent les incitations négatives à l'emploi et facilitent la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Le total des subventions accordées par le canton et les communes ainsi que des contributions versées le cas échéant par les employeurs doit augmenter dans le canton concerné. Mais aucune prescription n'est donnée sur la manière de réaliser cette augmentation. Ainsi, les cantons pourront augmenter leurs subventions seuls, d'entente avec une ou plusieurs communes, ou encore de concert avec les employeurs. Il suffit aussi que des communes isolées augmentent leurs subventions, ou que les employeurs aient une obligation légale de participer ou d'étendre leur participation au financement de l'accueil extra-familial des enfants, de sorte que la somme des contributions s'accroisse dans le canton concerné.

La référence pour le calcul de l'augmentation des subventions est l'année civile qui précède l'octroi de l'aide financière de la Confédération. Pour faire baisser rapidement et efficacement les frais assumés par les parents pour la garde de leurs enfants par des tiers, il faudrait que l'augmentation des subventions soit d'emblée substantielle. Pour faciliter la réalisation de cet objectif, l'octroi d'aides financières est conçu de manière fortement dégressive dans le temps (cf. art. 5, al. 3^{bis}, de l'avant-projet).

Seuls sont inclus dans le calcul des aides financières de la Confédération les fonds versés pour réduire les contributions des parents en vertu d'obligations légales des cantons ou des communes. Au cas où le canton ou la commune imposent légalement aux employeurs de participer, ou d'augmenter leur participation, au financement de l'accueil extra-familial des enfants, les contributions des employeurs seront prises en compte dans le calcul de l'augmentation des subventions. En revanche, les prestations fournies par ces derniers à leur personnel sur une base volontaire et non en vertu de prescriptions du canton ou de la commune ne seront pas prises en compte, non plus que les contributions aux coûts de la création de places d'accueil nouvelles ou supplémentaires. Pour cela, les structures d'accueil peuvent demander des aides financières prévues par le système existant, en vertu des art. 2 et 3.

Al. 2

Le financement doit être assuré à long terme, afin d'éviter que l'engagement financier au sein des cantons ne soit réduit lorsque le soutien de la Confédération prend fin. Pour prouver que tel est bien le cas, le canton devra montrer au moyen de sa planification financière comment il entend financer l'augmentation des subventions et compenser la réduction progressive des aides financières de la Confédération et leur suppression au terme des trois ans. Il suffit que la demande présente de façon plausible comment le financement sera assuré pendant six ans au moins.

Al. 3

Un canton ne peut bénéficier qu'une fois des aides financières pendant la durée de validité de la loi. Cette règle est imposée par la brièveté de cette durée et par le volume limité des moyens à disposition.

Les conditions ci-dessus posées à l'octroi d'aides financières pour augmenter les subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants seront réglées dans les dispositions d'exécution (cf. art. 9 de l'avant-projet).

Art 3b Aides financières aux projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents

Al. 1

La formulation « les aides financières ... *peuvent* être octroyées » a été reprise de l'art. 3, conformément au principe en vertu duquel nul ne peut se prévaloir d'un droit à des aides financières. Ces dernières ne sont en effet accordées que dans la limite des crédits ouverts. De plus, l'OFAS dispose d'une marge d'appréciation pour l'octroi des aides financières.

Contrairement aux aides financières en vertu de l'art. 3a, ces aides financières pourront être octroyées non seulement aux cantons, mais aussi aux communes et à d'autres personnes morales ou aux personnes physiques qui réalisent un projet entrant dans le cadre légal. L'octroi de nouvelles subventions ou de subventions plus élevées nécessite impérativement une décision du canton ou de la commune compétente. En revanche, les initiatives tendant à adapter les offres d'accueil aux besoins réels des parents n'émanent pas forcément des collectivités publiques, dont la marge de manœuvre est parfois plus restreinte que celle des acteurs privés. Il est prévu d'offrir ainsi la possibilité de soutenir les initiatives tant publiques que privées.

Al. 2

Pour pouvoir bénéficier d'aides financières, les projets visant une meilleure adaptation de l'offre aux besoins des parents doivent respecter l'esprit de la loi et contribuer à une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation. Des projets visant simplement à améliorer les prestations et la qualité de l'accueil (locaux, repas, activités proposées aux enfants, intégration et encouragement des enfants ayant des besoins spéciaux, encouragement linguistique, etc.) ne sauraient être soutenus dans ce cadre.

Pour bénéficier des aides financières, les projets doivent répondre au but de la loi, avoir une certaine portée territoriale et viser à mieux adapter, au niveau cantonal, régional ou communal, l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents. Cela implique que les acteurs sur le terrain se coordonnent pour proposer aux parents des améliorations concrètes. L'adaptation de l'offre peut concerner une seule structure, mais celle-ci doit être ouverte à un cercle élargi d'utilisateurs, à savoir au moins toute la population d'une commune.

Ce type d'aides financières se distingue des aides financières à la création de places d'accueil extra-familial. Il ne fait que cofinancer les coûts de projets visant à adapter l'offre aux besoins des parents, dans ses différentes étapes, et non les frais d'exploitation de la structure qui résulterait de la réalisation du projet ayant bénéficié d'aides financières. Par conséquent, les aides ne couvrent qu'une petite partie des coûts globaux du projet (cf. art. 5 de l'avant-projet).

L'al. 2 donne des précisions sur le type de projets qui peuvent être soutenus par la Confédération. L'expression « en particulier » signifie que la liste n'est pas exhaustive. D'autres initiatives peuvent être soutenues si elles sont en adéquation avec l'objectif de la loi et visent effectivement à mieux adapter l'offre aux besoins des parents, et ce au niveau cantonal, régional ou communal.

- La let. a concerne les projets destinés aux enfants d'âge scolaire qui, d'une part, garantissent une offre d'accueil sur l'ensemble de la journée et, d'autre part, sont organisés conjointement avec l'école ou les autorités scolaires. A l'heure actuelle, les offres d'accueil parascolaire sont très diverses. Les parents inscrivent leur enfant pour les plages horaires qui les intéressent : par exemple, l'enfant sera inscrit pour manger à midi à jour fixe, ou sera accueilli avant l'école dans la structure parascolaire tel jour, mais pas tel autre. Parfois ou tous les jours, il reviendra après l'école à la structure d'accueil parascolaire jusqu'à ce que l'un de ses parents vienne le rechercher à la fin de sa journée de travail. Ces offres modulaires sont proposées dans les bâtiments scolaires ou dans d'autres lieux. Les parents n'ont pas la garantie d'obtenir une place pour leur enfant pour

les tranches horaires dont ils ont besoin. Suivant les jours de la semaine demandés, il peut exister des listes d'attente. Par ailleurs, beaucoup d'offres parascolaires ne proposent une prise en charge que pour l'heure de midi, ce qui n'est pas adapté aux horaires de travail de la plupart des personnes actives. A cela s'ajoutent des problèmes concrets dans la coordination et la collaboration entre les autorités responsables de l'enseignement et l'organisme responsable de la structure d'accueil parascolaire. En effet, l'accueil parascolaire et l'enseignement sont souvent assumés par des entités différentes. Les parents se retrouvent obligés d'assurer le lien entre les deux et, le cas échéant, la transmission d'informations, ce qui ne facilite pas leur quotidien.

C'est pourquoi des projets visant une prise en charge continue de l'enfant sur l'ensemble de la journée et dans lesquels l'école serait réellement impliquée dans l'organisation constitueraient une amélioration certaine pour les parents. Différentes formules sont envisageables ici : l'école elle-même peut proposer, avec le personnel enseignant, un accueil en dehors des plages d'enseignement. Un autre organisme peut également proposer cet accueil, mais dans ce cas l'école doit participer à son organisation. C'est la garantie d'un accueil qui fonctionne de manière efficace et adaptée aux réalités quotidiennes.

- La let. b concerne des offres d'accueil pour les enfants d'âge tant scolaire que préscolaire dont les parents ont des horaires de travail irréguliers. Certaines personnes ont des horaires qui changent d'une semaine ou d'un jour à l'autre, d'autres travaillent sur appel. Certains parents accumulent les contrats à durée déterminée ou les missions temporaires. Si une grande flexibilité leur est demandée au niveau de leurs horaires de travail, les offres d'accueil extra-familial ne permettent pas de remplir leurs besoins à l'heure actuelle. Si, parfois, un nombre très limité de places à horaire flexible peut être proposé, la plupart du temps, l'inscription dans les crèches et les structures d'accueil parascolaire se fait à jour fixe.

Des projets assurant la disponibilité de places d'accueil (en structure ou en famille d'accueil) qui répondent aux besoins spécifiques de ces parents pourraient bénéficier des aides financières de la Confédération.

- La let. c vise à proposer aux parents des offres d'accueil en dehors des horaires habituels des structures destinées aux enfants d'âge scolaire ou préscolaire. Il s'agit, d'une part, de permettre un accueil tôt le matin, le soir, voire la nuit, ou pendant les week-ends, afin de répondre aux besoins spécifiques des parents qui ont des horaires de travail atypiques. Certains secteurs d'activité, notamment les professions médicales ou paramédicales en milieu hospitalier ou institutionnel, l'industrie ou les services, fonctionnent 24 heures sur 24.

D'autre part, beaucoup d'offres d'accueil parascolaire ne fonctionnent pas pendant les vacances scolaires. Les parents qui travaillent ont en règle générale droit à quatre ou cinq semaines de vacances par année, ce qui ne couvre de loin pas les douze semaines de vacances au minimum qu'ont les enfants d'âge scolaire. Des projets visant à proposer des offres d'accueil couvrant la période des vacances scolaires pourraient prétendre à des aides financières.

Les conditions ci-dessus posées à l'octroi d'aides financières en faveur de projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents seront réglées dans les dispositions d'exécution (cf. art. 9 de l'avant-projet).

Titre précédant l'art. 4

L'ajout de ce titre est nécessaire, car les dispositions relatives aux moyens à disposition ainsi qu'au calcul et à la durée des aides financières s'appliquent aussi bien aux aides financières actuelles, réglées à la section 2, qu'aux nouvelles, qui le sont à la section 2a.

Art. 4 Moyens à disposition

Al. 1

L'introduction d'aides financières à l'augmentation des subventions à l'accueil extra-familial et le soutien de projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents nécessitent de nouveaux moyens financiers. Etant donné que la Confédération, en décidant d'octroyer des aides financières, s'engage pour plusieurs années envers les bénéficiaires des subventions, un crédit d'engagement conforme à l'art. 21 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC)³³ est requis pour permettre à l'unité administrative compétente (l'OFAS) de contracter des engagements financiers sur plusieurs années. L'al. 1 doit ainsi être adapté à l'existence simultanée de deux crédits d'engagement distincts. Le volume de ces crédits n'est pas fixé dans la loi ; l'Assemblée fédérale en décidera séparément par la voie d'un arrêté fédéral simple (art. 163, al. 2, Cst.). Les fonds nécessaires aux versements des aides financières seront accordés chaque année par le Parlement dans le cadre de l'adoption du budget et seront soumis aux règles du frein à l'endettement (art. 126 Cst.).

Al. 2

Cette disposition est abrogée, car il n'est pas nécessaire de recourir à un crédit d'engagement pour couvrir les frais d'exécution de l'OFAS qui comprennent principalement des frais de personnel (art. 11, let. b, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération)³⁴. Par ailleurs, avec la mise en place du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) en 2017, il ne sera plus possible d'imputer des charges propres de la Confédération sur un crédit de subvention (art. 30a LFC ; modification du 26 septembre 2014). Ces charges propres seront donc imputées à partir de 2017 au budget de l'unité administrative compétente (l'OFAS), tant pour les aides financières en vertu de la section 2 que, dès l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, pour celles en vertu de la section 2a.

Al. 2^{bis}

Comme il y aura simultanément deux crédits d'engagement distincts, il convient de préciser auquel se rapporte la limitation à 15 % mentionnée à l'al. 2bis. En l'occurrence, il s'agit du crédit destiné à financer les aides financières prévues à la section 2.

Art. 5 Calcul et durée des aides financières

L'art. 5 définit les valeurs de référence pour le calcul et la durée des aides financières. Les modalités du calcul seront réglées dans les dispositions d'exécution (cf. art. 9 de l'avant-projet).

Les deux nouveaux types d'aides financières de la Confédération ne doivent, eux aussi, qu'inciter les cantons, les communes et d'autres tiers à accroître leur engagement en faveur de l'accueil extra-familial des enfants. Ce dispositif doit avoir pour effet d'amener les acteurs compétents à augmenter leurs subventions ou à lancer des projets le plus rapidement possible. C'est pour cela que le laps de temps durant lequel des demandes d'aides financières peuvent être présentées est limité à cinq ans (cf. art. 10, al. 6, de l'avant-projet). La limitation de la durée des aides financières à trois ans résulte de la brièveté de la durée de validité de la loi et du cadre financier à disposition, et elle correspond à la durée des aides financières existantes pour la création de places d'accueil extra-familial.

Al. 3^{bis}

Le calcul des aides financières annuelles de la Confédération est basé sur le total des subventions à l'accueil extra-familial des enfants qui sont versées dans le canton, l'année civile qui précède l'octroi des aides financières, par le canton et les communes, avec, le cas échéant, la participation des employeurs. L'augmentation effective des subventions sera calculée, à partir de ce montant, sur la base du résultat des comptes du canton ou des communes. Seuls sont pris en compte au titre d'augmentation des subventions les fonds versés en vertu d'obligations légales des cantons ou des communes pour réduire les contributions assumées par les parents. Les prestations versées à titre volontaire par les employeurs ne sont pas considérées comme

³³ RS 611.0

³⁴ RS 611.01

des subventions. En revanche, celles qu'ils doivent fournir en vertu d'une obligation légale du canton ou de la commune – par ex. conformément aux règles en vigueur dans les cantons de Vaud, de Neuchâtel et de Fribourg – sont prises en compte dans le calcul de l'augmentation des subventions. Ce n'est pas le cas, par contre, des coûts des places d'accueil nouvellement créées ; pour celles-ci, les structures d'accueil concernées peuvent présenter des demandes d'aides financières dans le système de financement incitatif existant, conformément aux art. 2 et 3.

Les aides financières à l'augmentation des subventions sont accordées de façon dégressive dans le temps. Elles correspondent, pour la première année, à 65 % de l'augmentation des subventions, à 35 % pour la deuxième année et à 10 % pour la troisième. Cet octroi dégressif dans le temps permet aux cantons et aux communes d'augmenter progressivement leurs budgets tout en disposant dès le début de l'intégralité du volume de subventions. De plus, l'extinction des subventions fédérales la quatrième année ne pèsera plus de façon notable dans leurs budgets, si bien que les cantons et les communes devraient alors pouvoir financer entièrement par leurs propres moyens les subventions augmentées, sans devoir en réduire à nouveau le niveau.

Les modalités de versement et de remboursement des aides financières seront précisées dans les dispositions d'exécution. En principe, ce sont les dispositions de la section 3 de la LSu qui s'appliquent à cet égard.

Al. 3^{ter}

La Confédération assume au maximum la moitié des coûts des projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents. Font partie des coûts imputables les dépenses des cantons, des communes et d'autres personnes morales ou de personnes physiques participant au projet qui sont affectées à la conception, à la réalisation (par ex. frais de changement de système pour la formation du personnel, mais non travaux de transformation) et à l'évaluation du projet. Ne sont pas pris en compte les coûts d'exploitation proprement dits, par ex. les charges de personnel supplémentaires dues à l'extension de l'offre d'accueil extra-familial. Pour les nouvelles places d'accueil créées dans le cadre du projet, les structures d'accueil concernées peuvent demander des aides financières en vertu des art. 2 et 3.

Art. 6 Demandes d'aides financières

La procédure prévue à l'al. 1 - dépôt de la demande directement à l'OFAS - constitue une solution simple et efficace. Elle est également applicable aux nouvelles aides financières.

Al. 5

Les demandes d'aides financières des cantons pour l'augmentation des subventions à l'accueil extra-familial doivent être adressées à l'OFAS avant l'augmentation des subventions. Cette exigence découle de l'objectif de la modification de loi, qui est d'inciter les cantons à augmenter leurs subventions et non de cofinancer les subventions existantes.

Les demandes d'aides financières des cantons doivent contenir tous les éléments nécessaires à la prise de décision, en particulier un descriptif du projet, un budget détaillé et un plan de financement s'étendant sur six ans au moins (cf. art. 3a, al. 2, de l'avant-projet).

Afin de permettre aux cantons de planifier au mieux leurs demandes, les dispositions d'exécution préciseront le délai dans lequel l'office rendra une décision. Un délai de quatre mois à partir du moment où l'office est en possession d'un dossier complet est envisagé.

Al. 6

Les demandes d'aides financières des cantons, des communes, des autres personnes morales ainsi que des personnes physiques pour les projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents doivent être adressées directement à l'OFAS avant le début du projet.

Les demandes d'aides financières doivent contenir tous les éléments nécessaires à la prise de décision, en particulier un descriptif du projet et un plan de financement pour les phases de planification et d'exploitation. En outre, il est requis des communes qui déposent une demande d'aides financières pour un projet qu'elles aient obtenu un avis du canton. Les autres personnes morales et les personnes physiques doivent joindre à leur demande l'avis des cantons ou des communes concernés par le projet. Suivant le projet et sa portée territoriale, une ou plusieurs communes, voire cantons, seront concernés. Il appartient aux requérants qui déposent une demande d'étayer suffisamment leur dossier.

Contrairement à ce qui est le cas pour les aides financières à la création de places d'accueil, il n'appartient pas à l'OFAS de consulter les cantons, mais il incombe aux requérants qui déposent la demande de fournir l'avis des cantons ou des communes concernés afin d'étayer au mieux leur dossier. Cette prise de position fournit des informations utiles et émane d'acteurs plus proches des réalités du terrain que la Confédération. L'OFAS n'est toutefois pas lié par cet avis et peut s'en écarter.

Art. 7

Décision et contrat de prestations

Al. 3

Les aides financières sont allouées par voie de décision.

Art. 8 Evaluation

Cet article est également applicable aux nouvelles dispositions et prévoit que les effets de la loi sont évalués.

Art. 9 Exécution

Le Conseil fédéral s'abstiendra de consulter les organisations spécialisées avant d'édicter les dispositions d'exécution relatives aux nouvelles aides financières pour l'encouragement de l'accueil extra-familial des enfants, car il bénéficie déjà d'une longue expérience dans l'exécution des aides financières existantes pour la création de places d'accueil. Mais ces organisations auront la possibilité, au cours de la procédure de consultation, de présenter leurs suggestions concernant ces dispositions.

Art 9a Disposition transitoire de la modification du ...

Les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants selon la teneur actuellement en vigueur de la loi seront octroyées jusqu'au 31 janvier 2019, comme prévu à l'art. 10, al. 5. Toutefois, la durée de validité des nouvelles aides financières à l'augmentation des subventions à l'accueil extra-familial, d'une part, et aux projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents, d'autre part, ira au-delà de cette date. Il est donc nécessaire de préciser dans une disposition transitoire que la date butoir du 31 janvier 2019 pour l'octroi d'aides financières ne concerne que la section 2, c'est-à-dire les aides financières qui existent déjà actuellement.

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

Al. 6 Il est prévu de limiter à cinq ans la durée de validité des nouvelles dispositions légales ainsi que du crédit d'engagement qui leur sera lié ; une durée de cinq ans paraît appropriée, car l'expérience montre que ce type de système d'incitation nécessite un temps de mise en route avant de déployer pleinement ses effets. On a pu le voir avec l'instauration des aides financières pour la création de places d'accueil extra-familial, quand, sur le premier crédit d'engagement de quatre ans, seuls 68 millions de francs ont été utilisés sur les 200 millions qui avaient été prévus.

Les paiements de la Confédération sur la base du crédit d'engagement s'étendront sur huit ans : les cinq ans de la durée de validité de la loi, plus trois ans pour les demandes agréées la dernière année.

Etant donné que les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants selon la teneur actuellement en vigueur de la loi sont octroyées jusqu'au 31 janvier 2019 (cf. commentaire de l'art. 9a), la durée de validité de la loi pour les aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial et aux projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents doit être prolongée de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la révision.

3 Effets de la modification de loi

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Il est difficile de chiffrer avec certitude les conséquences financières pour la Confédération, car elles dépendront de la somme effective des aides financières demandées par les cantons et les institutions habilitées à le faire. Un plafond de 100 millions de francs est prévu pour couvrir les nouvelles aides financières, y compris les frais de mise en œuvre. Cette limite a été fixée sur la base des hypothèses suivantes :

- *Aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales* : actuellement, la contribution financière des cantons et des communes à l'accueil extra-familial des enfants se monte à quelque 750 millions de francs dans l'ensemble du pays. La Confédération considère qu'il est réaliste de tabler sur une augmentation moyenne des subventions de 10 % (75 millions de francs). L'octroi dégressif des aides financières sur trois ans (65 % la première, 35 % la deuxième et 10 % la troisième année) engendrera pour la Confédération une charge de 82,5 millions de francs.
- *Aides financières aux projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents* : on attend un grand nombre de demandes, car il y a un besoin important dans ce domaine et de nouvelles solutions sont notamment nécessaires pour les enfants d'âge scolaire. La participation de la Confédération est estimée à 15 millions de francs au maximum.

Etant donné la durée limitée à trois ans des aides financières, la période de versement peut s'étendre sur huit ans (cinq ans pendant la durée de validité de la loi, plus trois ans pour les demandes agréées la dernière année). Comme les processus politiques dans les cantons prendront vraisemblablement du temps, il faut s'attendre à un certain effet de retardement sur le dépôt des demandes. Les versements auront d'abord tendance à augmenter avant de retomber les deux dernières années en raison du mode de paiement dégressif.

Actuellement, on table sur l'évolution suivante des paiements (en millions de francs) :

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Augmentation des subventions	0,0	3,5	8,5	16,9	20,9	21,7	9,0	2,0	82,5
Projets particuliers	0,4	1,4	2,5	3,6	3,0	2,0	1,1	0,3	14,3
Total	0,4	4,9	11,0	20,5	23,9	23,7	10,1	2,3	96,8

En vertu de l'art. 21 LFC, un crédit d'engagement est requis pour les aides financières parce que la Confédération contracte un engagement pluriannuel.

En outre, la mise en œuvre des subventions occasionnera pour la Confédération des frais de personnel et d'administration de l'ordre de 3,2 % des dépenses totales (cf. aussi ch. 3.1.2). Ces dépenses sont comprises dans le plafond de 100 millions de francs prévu pour les aides financières.

Si les nouvelles aides fédérales engendrent des dépenses, on peut aussi s'attendre à ce qu'elles fassent croître l'engagement des parents sur le marché du travail. Il en résultera donc une hausse des recettes fiscales des cantons et de la Confédération. A l'heure actuelle, il n'est pas possible de chiffrer l'ampleur de cet effet.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Il est pour l'heure impossible de donner une estimation définitive des frais de personnel et d'administration induits par l'introduction et la mise en œuvre des nouvelles aides financières. On peut toutefois obtenir un ordre de grandeur en se basant sur les frais engendrés dans ce domaine par l'exécution des aides financières prévues dans la loi actuelle. Ceux-ci se montent à 3,2 % des dépenses totales (moyenne sur douze ans). Par conséquent, l'exécution des nouvelles aides financières devrait engendrer des frais de personnel et d'administration de l'ordre de 3,2 millions de francs. Etant donné que le versement de ces aides s'étendra sur huit ans, les coûts devraient atteindre en moyenne 400 000 francs par an, ce qui correspond à environ 2,4 équivalents plein temps. Compte tenu du fait que les procédures d'examen des demandes et de calcul des aides financières seront lourdes et complexes, ces 2,4 équivalents plein temps devraient répondre aux exigences d'une exécution aussi svelte que possible. Ces équivalents plein temps ne seront pas répartis uniformément sur les huit années, mais attribués en fonction des besoins, afin que les travaux attendus chaque année (travaux préparatoires, traitement des demandes et calcul des prestations) puissent être menés dans un délai raisonnable. Le besoin en personnel sera détaillé et présenté plus concrètement dans le message.

Comme ces frais sont occasionnés au sein de l'OFAS, ils ne seront pas imputés sur le crédit de subvention mais – conformément au nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) – sur le budget général de l'OFAS. Ainsi, il sera vraisemblablement nécessaire de relever temporairement ce budget, mais un montant précis ne pourra être articulé qu'au moment de l'entrée en vigueur de la modification de loi. Cela étant, les dépenses liées à la mise en œuvre n'entrent pas dans le crédit d'engagement.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les modifications proposées ouvrent de nouvelles possibilités de cofinancement dans le domaine de l'accueil extra-familial des enfants pour les cantons, les communes et d'autres personnes morales ou physiques.

Les aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants devraient donner une impulsion aux cantons et aux communes pour allouer des moyens supplémentaires à l'accueil extra-familial des enfants et développer de nouvelles approches pour réduire les coûts à la charge des parents. Le canton se verra ainsi accorder un remboursement partiel des dépenses supplémentaires qu'il aura consenties en la matière. La participation dégressive de la Confédération sur une période de trois ans octroie un laps de temps supplémentaire aux cantons pour dégager les moyens financiers nécessaires au soutien sur le long terme de l'accueil extra-familial. Les cantons seront libres de fixer le montant qu'ils souhaitent dépenser au titre des subventions supplémentaires. Globalement, on s'attend à ce que les cantons et les communes, ainsi que les employeurs le cas échéant, procèdent à une augmentation de l'ordre de 10 %. Il en résulterait une charge supplémentaire de 75 millions de francs par an.

Les aides financières aux projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents soutiennent quant à elles les initiatives des cantons et des communes en la matière. Par ailleurs, les personnes morales et les personnes physiques qui ont l'intention de développer un projet devront prendre contact préalablement avec les cantons et les communes concernés avant de déposer une demande d'aides financières à l'OFAS. De cette manière, les cantons et les communes auront la possibilité de donner leur avis en amont et de proposer au porteur du projet, à un stade précoce de la procédure, d'éventuelles adaptations qui leur semblent nécessaires ou souhaitables.

3.3 Conséquences économiques

Les conséquences économiques exposées dans ce chapitre reposent sur les recherches empiriques déjà disponibles dans le domaine de l'accueil extra-familial³⁵.

3.3.1 Conséquences économiques pour différents groupes de la société

Parents

Les parents sont les destinataires finaux des nouvelles aides financières que la Confédération entend verser aux cantons pour les inciter à augmenter durablement leurs engagements financiers en faveur de l'accueil extra-familial pour enfants. Grâce à l'aide temporaire de la Confédération, les nouveaux moyens financiers alloués par les cantons et les communes, permettront, d'une part, de réduire les frais de garde à la charge des parents d'enfants en âge préscolaire et scolaire. Ils permettront aussi d'aboutir à une meilleure adéquation entre l'offre d'accueil extra-familial et les besoins des parents, que ceux-ci exercent une activité lucrative ou suivent une formation. Les tarifs actuels relativement élevés des structures d'accueil extra-familial et les horaires d'ouverture souvent peu compatibles avec ceux du monde du travail et de la formation représentent autant d'incitations négatives à l'emploi et à la formation. La réduction des frais de garde des enfants à la charge des parents et des modalités d'accueil extra-familial plus conformes aux contraintes posées par d'autres activités augmenteront la liberté de choix des parents, plus particulièrement des mères, quant à leur participation au marché du travail. Cette plus grande liberté de choix aura un impact positif sur le taux d'activité des parents, notamment des mères³⁶, et profitera plus particulièrement aux familles monoparentales, qui sont essentiellement concernées par le risque de pauvreté et fortement représentées parmi les bénéficiaires de l'aide sociale.

Collectivités publiques

Plusieurs études basées sur des calculs théoriques ont montré que les dépenses des pouvoirs publics dans le domaine de l'accueil extra-familial étaient nettement compensées par des recettes fiscales supplémentaires et des réductions des dépenses de l'aide sociale³⁷. Une étude reposant sur les données fiscales de la Commune de Horw a montré que la Commune gagnait 1.80 franc pour chaque franc qu'elle dépensait en faveur de l'accueil extra-familial³⁸. Si l'on ajoute encore les rentrées fiscales supplémentaires pour le canton et la Confédération, le rapport passe à 2.20 francs par franc investi.

Des dépenses publiques plus élevées dans le domaine de l'accueil extra-familial peuvent donc contribuer positivement aux budgets des collectivités publiques, en rapportant plus (sous forme de recettes fiscales supplémentaires ou de moindres dépenses sociales) que ce qu'elles coûtent. Les bénéfices fiscaux, tels qu'ils ont été estimés par exemple pour la Commune de Horw,

³⁵ Cf. chapitre 2 du rapport suivant pour obtenir une bonne vue d'ensemble des recherches empiriques menées en Suisse dans ce domaine depuis le début des années 2000 : Ecoplan (éd) (2015) : *Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich*, Berne. Disponible sous : www.seco.admin.ch > Thèmes > Thèmes spéciaux > Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié.

³⁶ Sur ce thème, voir par exemple : Bütler, Monika / Ruesch, Martin (Conférence romande de l'égalité, éd.) (2009) : *Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte. Impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes*, Saint Gall ; Ott, Walter / Staub, Cornelia / Bade, Stephanie (2010) : *Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem*, Zürich ; Walker, Philippe / Baeriswyl, Annick / Schoch, Tobias / Rissi, Christof / Bischof, Tamara (2013) : *Evaluation «Anstossfinanzierung»*. *Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung*, in : *Aspects de la sécurité sociale*, n° 15/13, OFAS. Schwegler, Regina / Stern, Susanne / Iten, Rolf (2012) : *Familienfreundliche Steuer- und Tarifsysteme – Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich*, Schlussbericht, Zurich.

³⁷ Pour un survol détaillé de ces études, voir le ch. 2.4 dans le rapport suivant : Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (2008) : *L'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse – Un état des lieux*.

³⁸ Von Bergen, Matthias / Pfäffli, Stefan (2009) : *Kinderbetreuungsangebote der Gemeinde Horw – Abklärung des finanziellen Nutzens*, in : *Arbeitsbericht IBR 003/2009*, Hochschule Luzern.

pourraient être même plus élevés à long terme, car on peut considérer que les parents qui concilient travail et famille sans interruption de carrière obtiendront des revenus plus élevés au fil de leur carrière professionnelle, générant du même coup des recettes fiscales plus élevées que s'ils avaient temporairement quitté le marché du travail pour s'occuper de leur famille. On peut supposer que les collectivités publiques (en particulier les communes) ne considèrent souvent que l'aspect des coûts au moment de décider de l'opportunité d'étendre l'offre d'accueil extra-familial. Les futures recettes fiscales, survenant avec un certain décalage temporel lié au système fiscal (les impôts sur les revenus supplémentaires des parents ne sont perçus qu'une ou deux années après les premiers investissements) ne seraient souvent pas prises en compte, ou sous-estimées fortement dans le processus décisionnel. L'évaluation biaisée du rapport coûts-bénéfices a pour conséquence que le niveau optimal des investissements dans les offres d'accueil n'est généralement pas atteint. Avec le nouveau système d'incitations limitées dans le temps, la Confédération entend remédier à cette situation.

Entreprises

La probabilité que les deux parents restent sur le marché du travail ou renoncent à réduire leur taux d'activité de manière drastique après l'arrivée d'un ou de plusieurs enfants sera plus élevée et, dans ce contexte, les investissements des entreprises dans la formation du personnel seront plus rentables et le savoir-faire accumulé dans l'entreprise sera préservé et développé. Plus généralement, les entreprises bénéficieront d'un réservoir de main-d'œuvre plus important.

L'éventuelle participation financière des employeurs aux frais que les cantons et les communes prennent à leur charge pour subventionner l'accueil extra-familial des enfants peut être considérée comme une contrepartie aux avantages que les entreprises tirent du système de garde des enfants. Le niveau des contributions des entreprises est peu élevé dans les cantons où ce système existe déjà (Vaud : 0,08 % de la masse salariale, Neuchâtel 0,17 % et Fribourg 0,04 %, jusqu'à un revenu de 126 000 francs pour les indépendants). Au vu du volume des augmentations escomptées des subventions, les nouvelles dispositions de la loi n'auront pas de conséquence néfaste pour les entreprises. Les modifications de loi ne devraient également guère avoir d'impact sur les décisions d'implantation des entreprises.

Système social

Des économies pourraient être faites dans les dépenses de l'aide sociale si les bénéficiaires actuels, avec un ou plusieurs enfants à charge, parviennent à augmenter leur taux d'emploi et à profiter de tarifs plus avantageux pour la garde des enfants. Les nouvelles dispositions permettront aussi d'éviter que certains parents, en situation précaire, ne tombent à l'aide sociale en raison de frais de garde trop importants ou d'impossibilité de concilier vie familiale et vie professionnelle. Ainsi il y aura moins de femmes qui se retireront du marché du travail, ce qui réduira le risque de pauvreté. Ces effets permettront d'alléger les budgets de l'aide sociale des communes.

En renforçant l'incitation à exercer une activité lucrative en parallèle à la vie familiale, les nouvelles dispositions contribueront aussi à une meilleure prévoyance sociale des personnes concernées. Les cotisations versées sur les revenus du travail ouvrent le droit à des prestations sociales plus avantageuses qu'en cas d'inactivité.

3.3.2 Conséquences sur l'ensemble de l'économie

Les nouvelles mesures exerceront un effet positif sur l'emploi. D'une part, la réduction des prix pour la garde des enfants contribuera à attirer sur le marché du travail les parents qui actuellement réduisent leur taux de participation au marché du travail pour des raisons financières (par ex. lorsque les frais de garde par des tiers absorberaient une part disproportionnée des revenus supplémentaires qu'ils pourraient tirer de leur travail). D'autre part, une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins réels des parents se manifesterait à terme aussi par un taux d'activité plus élevé de ces derniers.

L'effet de ces deux mesures sur l'emploi devrait être moins marqué et moins rapide que celui entraîné par la création de nouvelles places d'accueil. A titre de référence, une enquête récente auprès de parents³⁹ a montré que l'abandon, théorique, des structures d'accueil préscolaire entraînerait une réduction du taux d'occupation des parents équivalant en moyenne à 34 % d'un emploi à plein temps et, s'agissant des structures d'accueil parascolaire, d'une réduction de 20 % en moyenne (cf. aussi ch. 1.1.2). A contrario, ces résultats indiquent l'impact très important du développement des structures d'accueil sur l'emploi. Au fur et à mesure du développement de l'offre de places d'accueil extra-familial et de la réduction de la pénurie de places, on peut s'attendre à ce que les subventions plus élevées, qui renforcent la demande et promeuvent encore davantage la conciliation vie familiale et vie professionnelle ou formation, déploieront à leur tour des effets importants sur la croissance de l'emploi.

Ce ne sont pas les aides financières en tant que telles, mais bien les revenus supplémentaires tirés du travail qui produiront, progressivement, des effets positifs en chaîne dans le circuit économique (par une hausse de la consommation et des investissements, générant de nouveaux revenus, etc.). Il résultera donc de ces nouvelles mesures des revenus du travail, des recettes fiscales et des cotisations sociales plus élevées ainsi que des dépenses de l'aide sociale plus basses. Cela contribuera in fine positivement à la croissance économique, même si l'effet sera trop faible pour avoir un véritable impact sur l'évolution macroéconomique du pays.

3.4 Conséquences sociales

Les conséquences du programme d'impulsion à l'accueil extra-familial pour enfants ont déjà été examinées à plusieurs reprises⁴⁰. Un tel dispositif a des effets positifs en termes de développement durable, d'investissement dans les jeunes générations et d'égalité entre hommes et femmes.

Les nouvelles formes d'aides financières introduites par l'avant-projet contribuent elles aussi à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes. En effet, en voulant réduire la charge financière pesant sur les parents qui recourent à l'accueil extra-familial et en visant une meilleure adaptation de l'offre aux besoins des parents, l'avant-projet contribue à une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation. Il tend à éliminer les incitations négatives à la poursuite d'une activité professionnelle qui touchent essentiellement les femmes après la naissance d'un enfant. Le maintien de ces mères sur le marché du travail est rendu plus attractif, ce qui permet à ces dernières de poursuivre leur parcours professionnel.

³⁹ Walker, Philippe / Baeriswyl, Annick / Schoch, Tobias / Rissi, Christof / Bischof, Tamara (2013): Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung, in : Aspects de la sécurité sociale, n° 15/13, OFAS. Disponible sous : www.ofas.admin.ch > Pratique > Recherche > Rapports de recherche.

⁴⁰ Walker, Philippe / Baeriswyl, Annick / Schoch, Tobias / Rissi, Christof / Bischof, Tamara (2013): Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung, in : Aspects de la sécurité sociale, n° 15/13, OFAS. Disponible sous : www.ofas.admin.ch > Pratique > Recherche > Rapports de recherche.

4 Relation avec le programme de la législature

4.1 Relation avec le programme de la législature

La modification proposée de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants n'est mentionnée ni dans le message sur le programme de législature 2011-2015⁴¹ ni dans l'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2011-2015⁴². Toutefois, l'objectif 17 du programme de la législature 2011 à 2015 est le renforcement de la cohésion sociale et la promotion des valeurs communes. En vue d'atteindre cet objectif, des mesures visant l'encouragement de la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation doivent être prises. Les deux nouveaux types d'aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants contribueront à réaliser cet objectif du programme de la législature.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié (FKI)

La Suisse est confrontée à une pénurie de personnel qualifié, qui constitue l'un des points faibles de l'économie du pays. Etant donné la division du travail à l'échelle internationale, on cherche à engager en Suisse un nombre croissant de travailleurs spécialisés et hautement qualifiés. Parallèlement, l'augmentation de la population active se tasse et un recul est de plus en plus probable à l'horizon de 2020. Ainsi, l'offre de personnel qualifié risque même de diminuer, tandis que la demande progresse.

Au vu de ces développements, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a lancé en 2011 l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié. Son objectif est de compenser la diminution du personnel qualifié disponible en exploitant davantage le potentiel de main-d'œuvre indigène et en augmentant la productivité. La mise en œuvre du nouvel art. 121a Cst. sur la gestion de l'immigration, accepté par le peuple et les cantons le 7 février 2014⁴³, accroît encore la pertinence de la FKI pour le marché suisse du travail.

Un des quatre champs d'action de l'initiative consiste à améliorer la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Il faut pour cela éliminer les incitations négatives tout en améliorant l'offre de structures d'accueil extra-familial pour les enfants d'âge préscolaire et scolaire. Sept mesures sont susceptibles de favoriser la réalisation de ces objectifs. Les aides financières supplémentaires destinées à réduire les coûts assumés par les parents pour la garde des enfants par des tiers et à mieux adapter l'offre d'accueil aux besoins des parents actifs professionnellement encourageront ces derniers à s'engager davantage sur le marché du travail. Cela va dans le sens des objectifs de la FKI. La modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants en vue d'introduire des aides financières supplémentaires est annoncée dans la mesure « Prolongation de l'incitation financière de la Confédération en faveur de l'accueil extrafamilial des enfants » de la FKI⁴⁴.

⁴¹ FF 2012 349

⁴² FF 2012 6667

⁴³ RO 2014 1391

⁴⁴ Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié – analyse de la situation et rapport sur les mesures, rapport du Conseil fédéral du 9 juin 2015, p. 35 (mesure 16). Disponible sous : www.seco.admin.ch > Thèmes > Thèmes spéciaux > Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

L'art. 116, al. 1, 2^e phrase, Cst. attribue à la Confédération la compétence de fournir des prestations de soutien en faveur des familles. En créant la possibilité de soutenir, d'une part, l'augmentation des subventions à l'accueil extra-familial pour enfants versées par les cantons et les communes, et d'autre part, des projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents, la modification de loi proposée s'inscrit dans les limites de la compétence de soutien attribuée à la Confédération. Là aussi, la Confédération n'agit que pour soutenir des efforts entrepris par des tiers.

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

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Certaines conventions internationales ratifiées par la Suisse prévoient la mise en place et le développement de services de garde d'enfants. C'est le cas de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE)⁴⁵, à son art. 18, par. 3, et de la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)⁴⁶, à son art. 11, par. 2, let. c. Dans ses dernières observations finales à la Suisse (février 2015)⁴⁷, le Comité des droits de l'enfant chargé du contrôle de la mise en œuvre de la CDE a d'ailleurs expressément recommandé à notre pays « d'offrir suffisamment de services de garde d'enfants de grande qualité sur l'ensemble de son territoire ». Les propositions du présent avant-projet permettent de renforcer la mise en œuvre en Suisse de ces dispositions internationales.

5.3 Forme de l'acte à adopter

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

Un nouveau crédit d'engagement doit être voté par les deux chambres. Dans la mesure où il ne fixe pas de règle, il doit être édicté sous la forme d'un arrêté fédéral simple et il n'est pas sujet au référendum (art. 163, al. 2, Cst. et art. 25, al. 2, de la loi sur le Parlement du 13 décembre 2002⁴⁸).

5.4 Frein aux dépenses

L'art. 159, al. 3, let. b, Cst. prévoit que les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs, ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil.

Les aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants visées à l'art. 3 existent déjà. Ces aides étaient soumises au frein aux dépenses dès leur introduction, une nouvelle procédure n'est donc pas nécessaire.

⁴⁵ RS 0.107

⁴⁶ RS 0.108

⁴⁷ ONU, Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant les deuxième à quatrième rapports périodiques de la Suisse, soumis en un seul document, doc. CRC/C/CHE/CO/2-4, disponible sous : www.ofas.admin.ch > Thèmes > Question de l'enfance et de la jeunesse > Droits de l'enfant.

⁴⁸ RS 171.10

En revanche, les aides financières à l'augmentation des subventions à l'accueil extra-familial pour enfants visées à l'art. 3a et celles aux projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents visées à l'art. 3b sont nouvelles. Compte tenu de l'évolution escomptée des paiements, le seuil de 2 millions de francs pour les dépenses périodiques sera dépassé tant pour les frais découlant de l'art. 3a (dans les années 2019 à 2025) que pour ceux de l'art. 3b (dans les années 2020 à 2023). De ce fait, les deux dispositions doivent être soumises au frein aux dépenses.

Comme le montant dépasse cette limite, cette disposition est également soumise au frein aux dépenses.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

5.5.1 Importance des aides financières pour les objectifs de la Confédération

L'objectif poursuivi avec les nouvelles aides financières est de faciliter la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation. Ainsi, les objectifs de la Confédération au niveau de la politique familiale sont pris en compte et cela contribue à une meilleure exploitation du potentiel de travail des deux parents. En principe, l'accueil extra-familial des enfants relève de la compétence des cantons. Ces derniers ont fortement augmenté leurs offres au cours des dernières années. L'expérience a toutefois montré que les frais de garde assumés par les parents pour la garde de leurs enfants sont dans de nombreux cas si élevés qu'ils constituent une incitation négative à l'emploi. Les aides financières de la Confédération, limitées dans le temps, à l'augmentation des subventions cantonales et communales et aux projets visant une meilleure adaptation de l'offre aux besoins des parents contribuent à diminuer les coûts à la charge des parents et à combler des lacunes spécifiques dans l'offre existante.

5.5.2 Pilotage matériel et financier des aides financières

Le programme d'impulsion actuel a permis de montrer que le financement incitatif est une forme de soutien efficace⁴⁹. C'est pourquoi les aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales reposeront également sur le financement incitatif sous la forme de prestations non remboursables. S'agissant des aides financières aux projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents, la part de la Confédération aux coûts imputables est limitée à 50 %. Ces conditions d'octroi sont conformes aux dispositions de la loi sur les subventions pour ce qui est de la prestation propre (art. 7, let. c, LSu) et des taux plafonds (art. 7, let. h, LSu) (cf. aussi ch. 5.5.1).

Pour ce qui est des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial des enfants, l'augmentation recherchée (10 %) détermine le montant de la contribution fédérale. Quant aux projets visant à améliorer l'adaptation de l'offre aux besoins des parents, ils nécessiteront un montant maximal de 15 millions de francs en admettant qu'un grand nombre de projets soient réalisés. En outre, la preuve doit être apportée que le financement des aides financières à l'augmentation des subventions à l'accueil extra-familial pour enfants est assuré à long terme. Une prise de position des cantons ou des communes concernés doit être présentée pour obtenir des aides financières aux projets visant une meilleure adaptation de l'offre aux besoins des parents. Elle permet de tenir compte de l'avis des acteurs compétents pour approuver ou rejeter les demandes.

5.5.3 Procédure d'octroi

L'OFAS a compétence pour traiter et approuver les demandes d'aides financières. En se basant sur le programme d'impulsion existant, on s'attend à des frais de personnel et d'administration de 3,2 % des dépenses globales (cf. aussi ch. 3.1.2). La procédure d'octroi des contributions est

⁴⁹ FF 2010 1483

transparente, les principaux critères d'octroi étant définis dans la loi. Ces critères seront réglés dans l'ordonnance (cf. aussi ch. 1.6).

5.5.4 Limitation dans le temps et dégressivité des subventions

La durée de validité de la loi est limitée à cinq ans. Les aides financières à l'augmentation des subventions à l'accueil extra-familial des enfants seront en outre accordées de manière dégressive dans le temps pour souligner d'emblée la nature temporaire de l'engagement financier de la Confédération (cf. aussi ch. 1.4). La dégressivité des aides financières permet aux cantons et communes d'augmenter par étape leurs budgets et contribue à une augmentation des subventions sur le long terme au-delà de l'engagement limité dans le temps de la Confédération.

5.6 Délégation de compétences législatives

Comme pour les aides financières à la création de places d'accueil pour enfants, le Conseil fédéral, en vertu de l'art. 9 de l'avant-projet, est chargé de l'exécution de la loi et édicte les dispositions d'exécution. Dans ce cadre, il devra adapter l'ordonnance en précisant notamment les conditions d'octroi des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants et aux projets visant une meilleure adaptation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents. Les délais à respecter pour le dépôt d'une demande d'aides financières ainsi que les documents à joindre à la demande devront être précisés dans l'ordonnance. Des dispositions transitoires devront également être fixées dans l'ordonnance pour la période suivant immédiatement la date de l'entrée en vigueur des modifications de la loi comme pour la période précédant la fin de la durée de validité de la loi.