Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2023
www.fedlex.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

21.403

Initiative parlementaire Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles

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

du 14 décembre 2022

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc) ainsi que le projet d'arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter les projets d'acte ci-joints.

14 décembre 2022

Pour la commission:

Le président, Fabien Fivaz

Condensé

Le présent projet met en œuvre l'initiative parlementaire 21.403 «Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles». La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) propose une nouvelle loi destinée à améliorer les mesures permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle ou formation ainsi qu'à améliorer l'égalité des chances pour les enfants d'âge préscolaire. Selon le projet, la Confédération participe à hauteur d'environ 710 millions de francs par an aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants. Sur la base de conventions-programmes d'une durée de quatre ans, elle peut en outre octroyer aux cantons des aides financières globales en vue du développement de l'accueil extrafamilial pour enfants et de la mise en place de mesures visant à développer leurs politiques d'encouragement de la petite enfance. La Confédération prend en charge au maximum la moitié des dépenses des cantons. Pour la période contractuelle de quatre ans, la CSEC-N propose un crédit d'engagement d'un montant de 224 millions de francs.

Ce sont en premier lieu les cantons et les communes qui sont compétents en matière d'accueil extrafamilial pour enfants. En vertu de l'art. 116, al. 1, Cst., la Confédération peut soutenir des mesures de tiers destinées à protéger la famille, compétence sur la base de laquelle a été créée la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants (LAAcc). Il s'agit ici d'un programme d'impulsion limité dans le temps visant à promouvoir une offre d'accueil des enfants adaptée aux besoins et ainsi à permettre aux parents de mieux concilier vie familiale et activité professionnelle ou formation. La Confédération a la possibilité d'allouer des aides financières en vue d'encourager la création de places d'accueil extrafamilial pour enfants au sein de structures d'accueil de jour et de structures d'accueil parascolaire pour enfants. Elle peut en outre soutenir les structures coordonnant l'accueil familial de jour (par ex. les associations de parents de jour). Au 1er février 2022, la Confédération avait contribué à la création de 68 490 places et s'était à ce titre engagée à hauteur de 430 millions de francs. Sur proposition du Conseil fédéral, la LAAcc a été élargie le 1er juillet 2018. Deux nouveaux instruments d'encouragement ont été mis en place: la Confédération peut d'une part soutenir financièrement les cantons et les communes qui augmentent leurs subventions à l'accueil extrafamilial des enfants de façon à réduire les frais à la charge des parents et, d'autre part, participer au financement des projets qui visent une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des parents. Le Parlement a octroyé un crédit d'engagement d'un montant de 176,8 millions de francs à cet effet. En date du 1er février 2022, 14 cantons ont introduit une demande de participation de la Confédération à l'augmentation des subventions portant sur des aides financières d'environ 146 millions de francs. S'agissant des projets visant une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des parents, 6 demandes ont à ce jour été approuvées pour un total de quelque 2,2 millions de francs. Initialement prévu pour huit ans, le programme d'impulsion a depuis été plusieurs fois prolongé. Le 30 septembre 2022, les Chambres fédérales ont approuvé une prorogation de la LAAcc jusqu'à fin 2024. Le programme d'impulsion a déjà fait l'objet de plusieurs évaluations, dont les résultats montrent que les objectifs visés sont menés à bien avec succès.

La CSEC-N entend ici remplacer l'actuel programme d'impulsion limité dans le temps par de nouvelles mesures d'encouragement de la Confédération. À cette fin, une nouvelle loi doit être créée qui – dans la droite ligne du programme d'impulsion – poursuit comme objectifs d'améliorer les mesures permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle ou formation, ainsi que d'améliorer l'égalité des chances pour les enfants d'âge préscolaire. La loi prévoit deux nouveaux instruments d'encouragement:

La CSEC-N propose que la Confédération participe à l'avenir durablement aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial des enfants. Selon le projet, il y a pour chaque enfant un droit de la naissance jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire à une contribution de la Confédération pour autant que l'enfant soit pris en charge dans un cadre institutionnel. Les ayants droit sont en principe les parents. La contribution de la Confédération se calcule en fonction du recours effectif à l'accueil extrafamilial pour enfants. Elle est due indépendamment de la situation financière des parents. Il demeure de la compétence des cantons et des communes de fixer le cas échéant des tarifs en fonction des revenus. La contribution de la Confédération ne remplace pas les éventuelles subventions des cantons, communes ou employeurs, mais elle s'y ajoute et doit revenir intégralement aux parents afin que les frais à leur charge pour l'accueil extrafamilial pour enfants diminuent effectivement. Durant les quatre années suivant l'entrée en vigueur de la loi, cette contribution s'élève à 20 % des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial en Suisse. Par la suite, le Conseil fédéral fixe le montant de la contribution de la Confédération pour chaque canton en fonction du soutien financier apporté par celui-ci en matière d'accueil extrafamilial. Pour déterminer ce montant, il définit une valeur seuil concernant l'engagement financier des cantons, valeur que ces derniers doivent atteindre pour que la contribution versée durant la période quadriennale suivante soit maintenue à 20 % des coûts moyens. Si l'engagement financier d'un canton est inférieur à cette valeur, la contribution fédérale sera réduite de manière linéaire. Cette réduction est toutefois limitée: la contribution fédérale ne peut être inférieure, dans tous les cantons, à 10 % des coûts moyens. Tous les quatre ans, le Conseil fédéral fixe la valeur seuil de l'engagement financier des cantons et, sur cette base, classe les cantons afin de fixer le taux de la contribution de la Confédération. Cette manière de procéder vise à inciter les cantons à augmenter leurs subventions dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants et à éviter qu'ils ne diminuent lesdites subventions en fonction de la participation de la Confédération. Les cantons sont compétents pour le respect des conditions d'octroi de la contribution de la Confédération ainsi que pour le versement de celle-ci aux parents. Selon le projet, la Confédération doit participer à hauteur d'environ 710 millions de francs par an aux frais d'accueil extrafamilial pour enfants à la charge des parents.

Le second instrument de soutien prévu par la CSEC-N repose sur des conventions-programmes passées entre la Confédération et les cantons. La Confédération peut accorder aux cantons sur la base de conventions-programmes des aides financières globales pour le développement de l'accueil extrafamilial pour enfants ainsi que pour des mesures visant à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance. Pour la période contractuelle, la CSEC-N demande un crédit d'engagement d'un montant de 224 millions de francs. Le projet prévoit au plus trois périodes contractuelles de quatre ans.

La CSEC-N est convaincue qu'avec ce projet, la Confédération peut apporter une contribution essentielle à une offre d'accueil extrafamilial des enfants adaptée aux besoins et au développement de la politique d'encouragement de la petite enfance dans les cantons. Une minorité estime au contraire que ces domaines d'encouragement relèvent en premier lieu de la compétence des cantons et des communes et qu'il ne faut donc pas prévoir un soutien de la Confédération.

Table des matières

Condensé **2**

1 Genèse du projet **8**

2 Contexte **11**

2.1 Répartition des compétences en matière d'accueil extrafamilial des enfants et de politique de la petite enfance 11

2.2 Répartition des compétences en matière de politique de la petite enfance 13

2.3 Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants 13

3 Nécessité d'agir **16**

3.1 Nécessité d'agir dans le domaine de l'accueil extrafamilial des enfants 16

3.1.1 Frais élevés supportés par les parents pour l'accueil des enfants en structures institutionnelles 17

3.1.2 Lacunes en matière d'offres d'accueil extrafamilial 18

3.1.3 Absence d'adaptation aux besoins des parents de l'offre d'accueil extrafamilial des enfants 20

3.1.4 Qualité insuffisante dans les structures d'accueil institutionnelles pour enfants 22

3.2 Nécessité d'intervenir dans le domaine de la politique de la petite enfance 24

3.2.1 Lacunes en matière d'offres et organisation hétérogène des offres 25

3.2.2 Coopération insuffisante entre les acteurs et manque d'harmonisation des offres 25

3.2.3 Accès à bas seuil aux offres non garanti pour tous les groupes cibles 26

3.2.4 Absence de bases de données 26

4 Procédure de consultation **27**

5 Grandes lignes du projet **28**

5.1 Objectifs 28

5.2 Nouvelle base légale 29

5.3 Réglementation proposée 30

5.3.1 Contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants 30

5.3.2 Conventions-programmes 32

5.3.2.1 L'instrument de la convention-programme 32

5.3.2.2 Objectifs et mise en œuvre 34

5.4 Cadre financier 35

5.4.1 Contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants 35
5.4.2 Conventions-programmes 36
5.5 Arguments de la minorité en vue d'une non-entrée en matière ou d'un renvoi 37
6 Commentaire des dispositions 37
6.1 Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance 37
6.2 Arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance 64
7 Conséquences 64
7.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel pour la Confédération 64
7.1.1 Conséquences financières 64
7.1.2 Effet sur l'état du personnel 65
7.2 Conséquences financières pour les cantons et les communes 66
7.2.1 Conséquences financières 66
7.2.2 Effet sur l'état du personnel 66
7.3 Conséquences économiques 66
7.3.1 Effets sur l'activité lucrative des parents 67
7.3.2 Effets sur le niveau d'éducation des enfants 69
7.3.3 Effets des investissements supplémentaires sur les finances publiques 70
7.3.4 Effets pour les entreprises 70
7.3.5 Effets pour l'économie dans son ensemble 71
7.4 Conséquences sociales 71
8 Aspects juridiques 73
8.1 Constitutionnalité 73
8.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse 74
8.2.1 Droit de l'Union européenne 74
8.2.2 Autres engagements internationaux 74
8.3 Forme de l'acte à adopter 75
8.4 Conformité aux principes du frein aux dépenses 76
8.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale 76
8.6 Conformité à la loi sur les subventions 76
8.7 Délégation de compétences législatives 77
8.8 Protection des données 77

Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc) *(Projet)* FF **2023** 596

Arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance *(Projet)* FF **2023** 597

Rapport

1 Genèse du projet

Le présent rapport fait suite au dépôt, par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N), de l'initiative parlementaire 21.403 «Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles».

Lors de sa séance du 18 février 2021, la CSEC-N a décidé par 15 voix contre 9 de déposer une initiative parlementaire visant à remplacer l'actuel programme d'impulsion en matière de soutien à la création de places d'accueil extrafamilial par un soutien durable. Le 29 mars 2021, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E) s'est également penchée sur l'initiative déposée par son homologue et a décidé d'y donner suite par 7 voix contre 3 et 3 abstentions.

Lors de ses séances du 16 avril et du 27 mai 2021, la CSEC-N a décidé de constituer une sous-commission composée de 11 membres pour procéder à l'élaboration d'un projet de loi pour concrétiser le contenu de l'initiative. Lors de sa séance du 12 août 2021, l'administration a présenté à la sous-commission le fonctionnement et l'état de la mise en œuvre du programme d'impulsion actuel. La sous-commission a procédé à l'audition de représentants des cantons et des communes ainsi que des acteurs de milieux concernés au sujet de la question de la pérennisation des contributions fédérales concernant l'accueil extrafamilial afin d'en déterminer leur point de vue. À la suite de cette audition, la commission a décidé à l'unanimité de charger l'administration de présenter diverses propositions de mise en œuvre relative à l'initiative parlementaire 21.403.

Lors de la séance du 23 septembre 2021 de la sous-commission de la CSEC-N relative à l'iv. pa. 21.403, différentes propositions relatives à la mise en œuvre de l'initiative précitée ont été présentées à travers différents modèles. Ceux-ci ont pour but de combler des lacunes constatées, de proposer une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des parents, une réduction des frais d'accueil ainsi qu'une amélioration de la qualité des offres. Le 19 novembre 2021, la sous-commission a pris la décision de principe de ne pas continuer avec les mêmes instruments de soutien jusqu'ici en vigueur, mais a toutefois accepté, à l'unanimité, la proposition de prolonger les aides financières en vigueur le temps d'élaborer un projet comprenant de nouvelles mesures de soutien. Il en va de même pour la proposition qui prévoit l'élaboration d'un avant-projet de loi relatif aux contributions aux cantons, associées à des conventions-programmes, dans le but de combler des lacunes dans l'offre existante. Quant aux propositions relatives aux contributions forfaitaires dans le but de réduire les frais à la charge des parents ainsi qu'aux contributions aux cantons, associées à des conventions-programmes, pour améliorer la qualité dans le domaine de la petite enfance, celles-ci ont été acceptées par 7 voix contre 3. S'agissant des contributions forfaitaires dans le but de réduire les frais à la charge des parents, la sous-commission s'est prononcée favorablement sur le principe que les parents doivent avoir un droit à une contribution de la Confédération et que la mise en œuvre de cette mesure devait être confié aux cantons.

Lors de sa séance du 2 décembre 2021, la sous-commission a décidé, par 6 voix contre 2 et 1 abstention, de charger l'administration d'inclure dans l'avant-projet une disposition relative à la création d'une statistique nationale. Il a également été décidé, par 7 voix contre 2, d'impliquer la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) ainsi que l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses dans le projet et de les consulter régulièrement.

Lors de sa séance du 27 janvier 2022, la CSEC-N a décidé par 19 voix contre 0 et 5 abstentions de déposer une initiative de commission visant à prolonger les contributions fédérales à l'accueil extrafamilial pour enfants. Selon cette initiative parlementaire, la prolongation de ces aides financières devient caduque dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi en cours d'élaboration dans le cadre de l'initiative parlementaire 21.403, ou au plus tard le 31 décembre 2024.

Lors de la séance du 11 février 2022, la sous-commission a pris connaissance de l'avant-projet pour la mise en œuvre de l'iv. pa. 21.403 ainsi que des estimations de coûts y afférents. La sous-commission a accepté, à l'unanimité, une proposition demandant d'examiner un modèle supplémentaire relatif à la réduction des frais de garde à la charge des parents. Il en a été de même pour la proposition demandant de différencier les estimations de coûts dans le domaine préscolaire et parascolaire.

En date du 3 mars 2022, la CSEC-E a donné suite, par 10 voix contre 0 et 2 abstentions, à l'initiative de la CSEC-N 22.403 «Prolongation des contributions fédérales à l'accueil extrafamilial pour enfants à la fin de l'année 2024».

La sous-commission a siégé le 10 mars 2022 et a pris connaissance de l'avant-projet et des compléments demandés lors de la séance précédente. Par 8 voix contre 3, elle est entrée en matière sur l'avant-projet. Lors de la discussion par article, plusieurs sujets ont été abordés. Tout d'abord s'agissant des contours et du champ d'application de l'avant-projet, la sous-commission a, par 8 voix contre 3, décidé de maintenir les dispositions incluant la politique de la petite enfance ainsi que celles traitant de la qualité de l'accueil de l'enfance dans l'avant-projet. Elle a par ailleurs rejeté, par 8 voix contre 3, une proposition demandant de limiter le champ d'application de la loi à l'accueil des enfants en âge préscolaire. S'agissant de la réduction des frais de garde à la charge des parents par le biais d'une contribution de la Confédération, trois variantes ont été présentées par l'administration pour déterminer comment fixer le montant de cette contribution. La première variante (Variante a) s'orientait sur la durée de prise en charge facturée aux parents. La contribution correspondait ainsi à un montant fixe par heure de garde institutionnelle et le montant de la contribution était fixé en fonction du temps d'accueil facturé aux parents, par exemple 1 franc par heure de garde institutionnelle. Il aurait appartenu aux prestataires d'indiquer au canton qui fait garder son enfant en institution et pendant combien de temps. La deuxième variante (Variante b) se basait sur les coûts moyens de l'accueil extrafamilial institutionnel en Suisse. La contribution de la Confédération aurait couvert 10 % (ou 20 %) des coûts de l'accueil extrafamiliale pour enfants. Pour ce faire, la Confédération aurait dû relever régulièrement les coûts moyens de l'offre d'accueil en Suisse. Le droit aurait été calculé sur la base du temps d'accueil facturé aux parents et les coûts auraient pu varier selon le type de garde institutionnelle. Enfin, la troisième variante (Variante c) consistait, comme la variante b, à ce que la contribution de la Confédération couvre

10 % (ou 20 %) des coûts de l'accueil extrafamilial pour enfants, mais la base de référence n'était pas le coût moyen, mais les tarifs maximaux applicables à une offre spécifique. Cette forme de réduction tarifaire aurait soulagé les parents sur la base du tarif maximal versé dans l'institution concernée, avant déduction d'autres subventions (des communes, des cantons, de tiers). Par ailleurs, une proposition d'une variante supplémentaire (Variante d) a été examinée. Elle se basait sur le même modèle que la variante b, mais avec la mise en place d'un système de bonus-malus, l'objectif de la proposition étant de créer une concurrence entre les cantons et de les inciter à agir plus intensivement à la problématique des frais de garde élevés pour les parents. La sous-commission a pris connaissance de ces différentes variantes et a décidé par 7 voix contre 0 et 4 abstentions de ne pas retenir la variante a et par 8 voix contre 3 de ne pas retenir la variante c. La sous-commission a dès lors privilégié la variante b. Toutefois, elle a décidé à l'unanimité de charger l'administration d'élaborer un modèle supplémentaire de réduction des frais à la charge des parents sur la base de la proposition demandant d'introduire un système de bonus-malus (Variante d) afin de pouvoir la comparer à la variante b. Enfin, la sous-commission a décidé à l'unanimité de mandater l'administration afin qu'elle lui soumette une proposition sur la manière dont l'intégration des enfants en situation de handicap devrait être organisée dans les conventions-programmes.

Lors de sa séance du 31 mars 2022, la sous-commission a pris connaissance de la variante d concernant la réduction des frais de garde à la charge des parents basée sur un système de bonus. Cette variante a été retenue à l'unanimité par la sous-commission. Par ailleurs, l'administration a présenté des modifications d'ordre technique liées notamment à une probable exportation vers les pays de l'UE/AELE des contributions fédérales pour les parents qui font garder leurs enfants en institution. Une proposition demandant d'inclure également les enfants d'âge préscolaire en situation de handicap dans l'avant-projet a été acceptée à l'unanimité. La sous-commission a adopté l'avant-projet par 7 voix contre 3 au vote sur l'ensemble. Enfin, une proposition de fixer un financement-cadre de 40 millions par an (crédit d'engagement) pour les conventions-programmes a été adoptée à l'unanimité.

En date du 28 avril 2022, la CSEC-N a examiné l'avant-projet de loi soumis par la sous-commission, qu'elle a adopté au vote sur l'ensemble, par 18 voix contre 7; elle a également approuvé l'arrêté fédéral, par 17 voix contre 7.

Le 17 mai 2022, la CSEC-N a lancé la procédure de consultation sur ce projet. Les participants avaient jusqu'au 7 septembre 2022 pour lui faire part de leur avis (cf. ch. 4).

Lors de la séance de la CSEC-N du 27 octobre 2022, l'administration a donné à la commission un premier aperçu des résultats de la consultation (cf. ch. 4) et l'a en outre informée du fait qu'elle avait attribué deux mandats en vue de clarifier des questions relatives à la mise en œuvre du projet. La commission lui a alors confié trois mandats: présenter des propositions concrètes visant à accorder plus de poids à la question de la qualité dans le projet, examiner d'autres modèles d'incitation en vue d'encourager l'engagement financier des cantons concernant l'accueil extrafamilial pour enfants et vérifier la formulation de cinq dispositions légales (modifications législatives d'ordre technique).

À la séance du 17 novembre 2022, la CSEC-N a pris connaissance des résultats de la consultation (cf. ch. 4). Elle a entamé, sur cette base, un nouvel examen du projet de loi. Après être entrée en matière sur le projet, par 17 voix contre 8, elle a décidé d'instaurer une contribution fédérale représentant 20 % au maximum des coûts d'une place d'accueil extrafamilial au lieu d'une contribution de base et d'une contribution complémentaire (système de bonus avec valeurs seuils). La contribution fédérale peut, au fil du temps, être réduite de manière linéaire en fonction de l'engagement financier d'un canton, mais elle ne peut pas être inférieure à 10 % des coûts d'une place d'accueil extrafamilial (cf. ch. 5.3.1). La CSEC-N a en outre décidé de modifier le projet d'arrêté fédéral de telle sorte qu'un crédit de 240 millions au maximum soit alloué pour les quatre années suivant l'entrée en vigueur du projet. Les mesures prévues dans les conventions-programmes en vue d'améliorer la qualité pédagogique et structurelle des offres d'accueil extrafamilial doivent, de plus, tenir compte des recommandations des conférences intercantonales compétentes concernant la qualité de l'accueil extrafamilial des enfants. Enfin, la CSEC-N a procédé à quelques adaptations relevant de la technique législative.

Au cours de ses séances du mois de décembre 2022, la CSEC-N a poursuivi et clos les débats sur le projet. Le 8 décembre, elle a adopté celui-ci par 17 voix contre 7 et 1 abstention. Concernant les conventions-programmes, elle est revenue sur sa décision du 17 novembre et a considéré que les coûts administratifs générés par la mise en œuvre de la loi seraient pris en considération dans le crédit d'engagement. Dans le cadre de la finalisation de l'arrêté de financement, elle a ainsi décidé, le 14 décembre 2022, de déduire du crédit d'engagement 16 millions au titre des charges de personnel et des charges de biens et services; le crédit se monte désormais à 224 millions. La commission a ensuite adopté le projet d'arrêté fédéral, par 15 voix contre 8, l'a transmis à son conseil et l'a soumis au Conseil fédéral pour avis.

2 Contexte

2.1 Répartition des compétences en matière d'accueil extrafamilial des enfants et de politique de la petite enfance

La politique familiale suisse ainsi que la politique de l'enfance et de la jeunesse s'appuient sur les principes du fédéralisme et de la subsidiarité.

Dans le domaine de l'accueil extrafamiliale pour enfants, ce sont en premier lieu les cantons et les communes qui sont compétents. L'art. 116, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.)[1] attribue à la Confédération une compétence de soutien.

Selon la répartition actuelle des compétences définie à l'art. 116, al. 1, Cst., la Confédération est habilitée à légiférer en matière d'encouragement de la famille dans la mesure où elle soutient des mesures de tiers (cantons, communes, organisations privées). La compétence législative de la Confédération dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants peut être fondée non seulement sur l'art. 116 Cst., mais

1 RS **101**

également sur l'art. 110, al. 1, let. a, Cst. (protection des travailleurs) et l'art. 8, al. 3, Cst. (égalité entre femmes et hommes)[2].

Les cantons sont quant à eux responsables de l'autorisation, de la surveillance et de la réglementation des institutions actives dans l'accueil extrafamilial pour enfants, tâches qu'ils peuvent toutefois confier aux communes. Dans les cantons de AG, LU, OW, ZG et ZH, les communes sont ainsi chargées de l'autorisation et de la surveillance. Le canton de ZG délègue l'autorisation et la surveillance aux communes, mais conserve la haute surveillance. Dans le canton de VS, la compétence de surveillance peut être transférée aux communes. LU et AG sont les seuls cantons à céder la réglementation aux communes[3]. En vertu de l'art. 316, al. 2, du code civil suisse (CC)[4], la Confédération règle les principes du régime et des conditions de l'autorisation ainsi que de la surveillance dans l'ordonnance sur le placement d'enfants du 19 octobre 1977 (OPE)[5]. Les cantons sont responsables de l'exécution de l'ordonnance et peuvent édicter des dispositions qui vont plus loin que celles de l'ordonnance. La plupart d'entre eux ont créé une base légale à cette fin, qui réglemente aussi les exigences de qualité.

S'agissant des conditions de travail des personnes employées par des structures d'accueil extrafamilial, les prescriptions du droit du travail selon le droit fédéral (Code des obligations[6], Loi sur le travail[7], etc.) et les lois cantonales s'appliquent.

Les subventions aux frais de l'accueil extrafamilial pour enfants relèvent de la compétence des cantons et des communes.

L'art. 116, al. 1, Cst.[8] a donné naissance à la loi fédérale du 4 octobre 2002[9] sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants (LAAcc) (cf. ch. 2.3). Il s'agit ici d'un programme d'impulsion limité dans le temps visant à promouvoir une offre d'accueil des enfants adaptée aux besoins et ainsi à permettre aux parents de mieux concilier vie familiale et activité professionnelle ou formation. Il est également désigné par le terme de «financement de départ», comme dans la présente initiative parlementaire de la CSEC-N.

Par son initiative parlementaire 21.403 «Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles» du 18 février 2021, la CSEC-N demande de remplacer le financement de départ limité dans le temps par un soutien durable visant à réduire considérablement les contributions versées par les parents et à améliorer l'éducation de la petite enfance, de manière à augmenter les chances de développement des enfants et à améliorer l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle.

2 Les compétences de la Confédération en matière d'accueil extrafamilial et parascolaire, avis de droit établi à la demande de la Jacobs Foundation, Mahon et Huruy, janvier 2021 et avis de droit de l'Office fédéral de la justice du 25 octobre 2001, JAAC 66.1.
3 Ecoplan (2020), Offres d'accueil extrafamilial: vue d'ensemble de la situation dans les cantons. Normes de qualité, systèmes de financement et vue d'ensemble de l'offre. À l'intention de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS, Berne, 2020, I–2.
4 RS **210**
5 RS **211.222.338**
6 RS **220**
7 RS **822.11**
8 RS **101**
9 RS **861**

La nouvelle réglementation doit respecter le principe de subsidiarité et tenir compte de tous les modèles familiaux.

2.2 Répartition des compétences en matière de politique de la petite enfance

En vertu de l'art. 67, al. 2, Cst., la Confédération peut favoriser les activités extrascolaires des enfants et des jeunes en complément des mesures cantonales. Il s'agit donc ici d'une compétence parallèle et subsidiaire de la Confédération.

En Suisse, la politique de l'enfance et de la jeunesse se caractérise par une répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes propre au fédéralisme. Elle est en outre étroitement liée aux activités d'organisations non gouvernementales et d'autres acteurs privés.

Composante spécifique de la politique de l'enfance et de la jeunesse, la politique de la petite enfance a pour objectif d'offrir aux enfants d'âge préscolaire la possibilité de se développer en toute sécurité, de grandir sainement et de bénéficier de l'égalité des chances. Dans la plupart des cantons, il incombe en premier lieu aux villes et aux communes de mettre à disposition et de financer des offres dans le domaine de la politique de la petite enfance.

L'accueil extrafamilial pour enfants fait partie intégrante du catalogue de prestations[10] d'une politique globale de la petite enfance. Dans ce cadre, les enfants sont en effet non seulement pris en charge, mais aussi soutenus dans leur développement social, émotionnel, cognitif, physique et psychique, dès lors qu'ils bénéficient d'une offre de qualité élevée. Le catalogue englobe toutefois d'autres prestations comme les conseils aux parents ainsi que l'encouragement précoce du langage et la promotion précoce de la santé. Les offres de soutien en cas de difficultés particulières recouvrent entre autres l'éducation précoce spécialisée, les soins pédiatriques à domicile ou l'accompagnement des familles.

De telles offres favorisent grandement l'égalité des chances, puisqu'elles permettent de poser les bases du développement ultérieur des enfants dès leur plus jeune âge.

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

La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants est entrée en vigueur le 1er février 2003. De par ce programme d'impulsion limité dans le temps, la Confédération entend favoriser une meilleure conciliation entre vie familiale et

10 Conseil fédéral (2021): Politique de la petite enfance. État des lieux et possibilités de développement au niveau fédéral. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 19.3417 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national du 12 avril 2019 et 19.3262 Gugger du 21 mars 2019. Consultable sur: https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2019/20193417/Bericht%20BR%20F.pdf, p. 24 ss.

activité professionnelle ou formation. À cette fin, elle octroie des aides financières à l'établissement d'une offre d'accueil des enfants adaptée aux besoins en Suisse. Le programme d'impulsion était initialement prévu pour une durée de huit ans; depuis, il a été prolongé plusieurs fois. Le 30 septembre 2022, les Chambres fédérales ont prorogé la LAAcc jusqu'à fin 2024[11].

Grâce aux aides financières, la Confédération peut encourager la création de places au sein de structures d'accueil de jour et de structures d'accueil parascolaire pour enfants, ainsi que soutenir les structures coordonnant l'accueil familial de jour (par ex. les associations de parents de jour) et les projets à caractère novateur.

Au 1er février 2022, la Confédération avait contribué à la création de 68 490 places – dont 40 185 dans des structures d'accueil de jour et 28 305 dans des structures d'accueil parascolaire –, et s'était à ce titre engagée à hauteur de 430 millions de francs[12]. D'autres demandes à hauteur de 30 millions de francs environ ont été introduites et sont pour l'heure à l'étude.

L'offre de places a été développée de façon durable: 96 % des structures d'accueil de jour et 94 % des offres d'accueil parascolaire qui ne sont plus subventionnées par la Confédération existent toujours. Le nombre de prestataires ayant été contraints de réduire leur offre après la suppression des aides financières est également très faible[13]. L'élargissement de l'offre d'accueil permet à beaucoup de parents d'accroître leur participation au marché du travail. Dans le cadre d'une enquête menée auprès de parents d'enfants gardés dans un établissement subventionné par la Confédération, 21 % des personnes interrogées ayant des enfants en structures d'accueil de jour et 33 % de celles dont les enfants bénéficiaient d'offres d'accueil parascolaire ont déclaré avoir pu entamer une nouvelle activité lucrative ou augmenter leur taux d'occupation[14].

Sur proposition du Conseil fédéral, le programme d'incitation a été élargi le 1er juillet 2018, dans l'objectif de réduire les frais à la charge des parents et de mieux adapter l'offre d'accueil aux besoins des parents exerçant une activité lucrative. À cette fin, deux nouveaux instruments d'encouragement ont été mis en place. D'une part, la Confédération soutient financièrement les cantons et les communes qui augmentent leurs subventions à l'accueil extrafamilial des enfants afin de réduire les frais à la charge

11 FF **2022** 2404

12 Office fédéral des assurances sociales (2022): Aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants: bilan après dix-neuf années (état au 31 janvier 2022), Berne, Office fédéral des assurances sociales, p. 7. Consultable sur: https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/archiv-bilanzen.html.

13 Ecoplan (2017): Évaluation du programme d'incitation. Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (Évaluation du programme d'incitation. Effets à long terme des aides financières pour l'accueil extrafamilial des enfants. En allemand avec résumé en français). Rapport de recherche nº 13/17, Berne, Office fédéral des assurances sociales. Consultable sur: https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/ finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html, p. 61.

14 Ecoplan (2013): Évaluation du programme d'incitation. Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung (en allemand avec résumé en français). Rapport de recherche nº 15/13, Berne: Office fédéral des assurances sociales. Consultable sur: https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html, p. 100.

des parents. Les aides financières sont octroyées uniquement aux cantons, qui peuvent demander une seule fois à en bénéficier. Le montant de celles-ci est proportionnel à l'augmentation des subventions cantonales et communales dans le canton considéré. D'autre part, la Confédération peut participer au financement des coûts de planification des projets qui visent une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des parents. Il s'agit par exemple de projets améliorant sensiblement l'offre en dehors des heures d'ouverture habituelles ou proposant un accueil des enfants en âge scolaire, organisé en collaboration avec l'école, durant toute la journée. Ce type d'aides financières peut être octroyé aux cantons, aux communes, à d'autres personnes morales et aux personnes physiques qui en font la demande.

Sur proposition du Conseil fédéral, le Parlement a approuvé un crédit d'engagement de 96,8 millions de francs pour les deux nouveaux instruments d'encouragement. Comme il est apparu que ce montant ne suffirait pas au regard des requêtes adressées et annoncées, le Parlement l'a relevé à 176,8 millions de francs actuellement. En date du 1er février 2022, 14 cantons ont introduit une demande de participation de la Confédération à l'augmentation des subventions portant sur des aides financières d'environ 146 millions de francs. S'agissant des projets visant une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des parents, 6 demandes ont à ce jour été approuvées pour un total de quelque 2,2 millions de francs.

L'évaluation des aides financières versées en vue de l'augmentation des subventions cantonales et communales[15] révèle que celles-ci génèrent un important effet d'opportunité: 12 des 14 cantons qui ont introduit une demande d'aide financière auraient relevé leurs subventions même en l'absence de ce soutien de la Confédération. Dans 7 des 12 cantons où les augmentations de subventions auraient eu lieu même sans l'aide financière de la Confédération, on constate néanmoins que l'argent de la Confédération a eu un effet positif: l'acceptation politique du projet cantonal a augmenté grâce à la participation de la Confédération, le processus législatif s'est accéléré ou les augmentations des subventions ont été plus élevées que prévu initialement grâce aux aides financières de la Confédération. D'une manière générale, les cantons présentant déjà un niveau de financement supérieur augmentent davantage leurs subventions que ceux qui bénéficient de contributions moindres. Avec les nouvelles aides financières, les disparités régionales ne disparaissent par conséquent pas – voire pourraient encore s'accentuer. Dans la plupart des cantons examinés, la part des dépenses consacrées à l'accueil extrafamilial des enfants est inférieure à 0,1 % du PIB cantonal, même après l'augmentation des subventions. Cette proportion demeure faible en comparaison internationale: en 2016, les pays de l'OCDE ont en moyenne affecté 0,6 % de leur PIB rien qu'à l'accueil des enfants de 3 à 5 ans[16]. Il y a tout lieu de supposer que les nouvelles aides financières ont des effets variables d'un canton à l'autre et également au sein des cantons. Dans certaines communes, l'augmentation

15 Cf. INFRAS et evaluanda. (2022), «Évaluation des aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants: effets des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales». Rapport de recherche nº 8/22, Berne: Office fédéral des assurances sociales. Consultable sur: https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html , pp. 53015055.

16 OCDE (2019): Regards sur l'éducation 2019: Les indicateurs de l'OCDE. Éditions OCDE, Paris. Consultable sur: https://www.oecd-ilibrary.org/education/regards-sur-l-education-2019_6bcf6dc9-fr.

des subventions a considérablement réduit les coûts supportés par les parents. Dans d'autres cantons et communes, elle a surtout servi à répondre à la demande accrue de places (subventionnées), sans que les structures tarifaires ou le montant des subventions par unité d'accueil aient connu d'évolution notable. Du fait du renchérissement des tarifs des structures d'accueil, il est possible que les frais à la charge des parents pour la garde de leurs enfants par des tiers demeurent aussi importants malgré une augmentation des subventions (cette dernière venant ici compenser la hausse tarifaire) voire s'alourdissent (la hausse tarifaire est supérieure à l'augmentation des subventions). Concernant la future organisation des aides financières, les cantons se sont clairement prononcés en faveur d'un changement fondamental de stratégie en direction d'un soutien durable par la Confédération. Dans leurs recommandations, les auteurs de l'évaluation s'opposent également à une reconduction des aides financières sous leur forme actuelle. Ils conseillent de repenser en profondeur le rôle de la Confédération dans le financement de l'accueil extrafamilial des enfants et d'étudier l'option du passage à un financement permanent de celle-ci.

3 Nécessité d'agir

3.1 Nécessité d'agir dans le domaine de l'accueil extrafamilial des enfants

À l'échelle internationale, la Suisse obtient des résultats relativement médiocres s'agissant de l'accessibilité, de la qualité et du caractère abordable des offres d'accueil extrafamilial des enfants d'âge préscolaire. Ce constat ressort d'une étude actuelle, dans le cadre de laquelle 41 pays ont été comparés[17]. Des nations comme le Luxembourg, l'Islande, la Suède, la Norvège et l'Allemagne arrivent ici aux premiers rangs, tandis que l'Australie, la Suisse (38e sur 41), Chypre, les États-Unis et la Slovaquie occupent la queue du classement. En Suisse, la part des enfants de moins de 3 ans ayant été prise en charge dans des structures institutionnelles d'accueil extrafamilial s'établissait à environ 34 % en 2019, contre plus de 60 % au Danemark, aux Pays-Bas, en Islande ou encore au Luxembourg. En ce qui concerne le caractère abordable des offres, la proportion du salaire des parents consacrée à l'accueil extrafamilial des enfants est plus élevée en Suisse que dans tout autre pays. Ce n'est qu'à partir de l'entrée à l'école enfantine ou du cycle élémentaire que les enfants ont accès gratuitement à la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance.

Du point de vue de la CSEC-N, il est nécessaire d'agir dans quatre domaines en Suisse pour ce qui est de l'accueil extrafamilial des enfants:

- Frais élevés supportés par les parents pour l'accueil des enfants en structures institutionnelles
- Lacunes en matière d'offres d'accueil extrafamilial

17 Gromada, Anna / Richardson, Dominic (2021): Where do rich countries stand on childcare? Florence: UNICEF. Consultable sur: https://www.unicef-irc.org/publications/?ThemeId=12235.

– Absence d'adaptation aux besoins des parents de l'offre d'accueil extrafamilial des enfants
– Qualité insuffisante dans les structures d'accueil institutionnelles pour enfants

3.1.1 Frais élevés supportés par les parents pour l'accueil des enfants en structures institutionnelles

En Suisse, les frais à la charge des parents pour l'accueil des enfants en structures institutionnelles varient considérablement en fonction de l'offre, de la commune et du canton. Différentes causes sont à l'origine de ces écarts. Les prestataires sont généralement libres de fixer les prix, de sorte que les tarifs minimaux et maximaux sont très fluctuants[18]. Là où les cantons cofinancent l'offre d'accueil extrafamilial des enfants aux côtés des communes, les tarifs parentaux sont en principe moins élevés. Par ailleurs, le large éventail des déductions fiscales octroyées par les cantons pour les frais de garde des enfants par des tiers est à l'origine de grandes disparités. Enfin, les employeurs participent aussi au financement de l'offre d'accueil extrafamilial des enfants dans quelques cantons (TI, GE, NE, FR, VD)[19].

Malgré ces différences, les frais de garde des enfants supportés par les parents en Suisse sont en moyenne nettement plus importants que dans les pays limitrophes. La charge financière des parents d'enfants en bas âge est deux à trois fois plus élevée en Suisse que dans les pays voisins, notamment parce que la participation des pouvoirs publics est sensiblement réduite en comparaison avec l'étranger[20]. En moyenne, les coûts complets d'une place dans une structure d'accueil de jour s'établissaient à 110 francs par enfant et par jour en 2016 en Suisse alémanique, mais dépendent fortement des caractéristiques régionales (salaires, loyers et autres frais) et se révèlent par conséquent très variables[21]. Ces coûts ne sont ainsi pas plus élevés qu'à l'étranger[22].

18 Ecoplan 2020: p. 4 s.; Stern, Susanne / Ostrowski, Gaspard et al. (2021): Financement de l'accueil institutionnel des enfants et tarifs parentaux, Zurich / Genève: INFRAS SA et Evaluanda SA, p. 56–57. Consultable sur: https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/familienergaenzende_kinderbetreuung/Studie_INFRAS_Finanzierung_institutionelle_Kinderbetreuung_und_Elterntarife_2021_FR.pdf.

19 Stern/Ostrowski: p. 15.

20 Conseil fédéral (2015): Coûts complets et financement des places de crèche en comparaison internationale. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 13.3259 Christine Bulliard-Marbach «Baisser les tarifs des crèches et dynamiser le secteur» du 22 mars 2013, p. 8. Consultable sur: https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20133259/Bericht%20BR%20F.pdf.

21 kibesuisse (2020): Positionspapier zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten, Zurich, kibesuisse, p. 5 Consultable en allemand sur: https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Publikationen_Deutsch/2020_kibesuisse_ Positionspapier_Qualitaet_Finanzierung.pdf; cf. également Credit Suisse (Mai 2021): Les coûts d'une place de crèche en Suisse. Frais de garde des enfants en comparaison régionale, p. 4. Consultable sur: https://www.credit-suisse.com/about-us-news/fr/articles/media-releases/childcare-generally-cheapest-in-geneva-and-neuchatel-202105.tag*article-topic--media-release---research.html.

22 Conseil fédéral (2015): p. 8.

Différentes études montrent que les frais de garde conséquents à la charge des parents constituent l'un des principaux freins à la conciliation entre vie familiale et professionnelle, et sont même à l'origine d'effets négatifs sur l'activité dans beaucoup de familles[23]. Selon une récente étude, on peut supposer qu'ils exercent un effet dissuasif pour quelque 11 % de parents[24]. Une enquête menée en 2017 auprès de parents révèle que, malgré un besoin de garde, une part significative d'entre eux – 43 % dans le domaine préscolaire et 25 % au niveau parascolaire – renonce aux prestations d'accueil extrafamilial, les jugeant trop onéreuses[25].

Bien que nombre d'études montrent que les enfants issus de milieux socialement défavorisés sont ceux qui profitent le plus d'une offre d'accueil institutionnelle et que cette prise en charge se répercute de manière positive sur leurs chances de formation, ils y ont relativement peu recours, les coûts élevés à la charge des parents représentant ici le principal obstacle. D'après une enquête, les familles socialement défavorisées sont souvent prises dans un cercle vicieux: elles ne trouvent pas de place d'accueil à un prix abordable. Il est donc impossible, pour les mères en particulier, d'améliorer leurs qualifications, de suivre une formation continue ou d'exercer un emploi régulier. Elles n'ont ainsi aucune chance de s'assurer un revenu stable qui leur permettrait de payer une place de garde[26]. Dans les ménages monoparentaux surtout, le parent s'occupant seul de ses enfants (généralement la mère) ne peut fréquemment exercer qu'une activité professionnelle à temps partiel. C'est l'une des raisons pour lesquelles les personnes vivant dans de tels ménages sont particulièrement souvent tributaires de l'aide sociale[27].

3.1.2 Lacunes en matière d'offres d'accueil extrafamilial

À l'heure actuelle, il existe près de 3200 institutions dotées chacune d'environ 31,4 places d'accueil, c'est-à-dire que l'offre recouvre quelque 100 000 *places pour les enfants d'âge préscolaire*. En partant du principe qu'un enfant occupe généralement une demi-place d'accueil, ces institutions peuvent prendre en charge jusqu'à 200 000 enfants. Près de la moitié des institutions se situent cependant dans les can-

23 Stern, Susanne et al. (2018): Garde des enfants et activité professionnelle: ce que les parents souhaitent, Zurich: INFRAS, p. 60. Version abrégée consultable sur: https://www.infras.ch/media/filer_public/d6/7a/d67aee15-401d-4a7b-9e76-3302a6e60393/jf_2018_whitepaper_sur_la_compatibilite_entre_travail_et_vie_de_famille.pdf.

24 Credit Suisse (2021): p. 3.

25 Bieri, Oliver / Ramsden, Alma / Felfe, Christina (2017): Evaluation Anstossfinanzierung. Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage? (Évaluation du programme d'incitation. L'offre en matière d'accueil extrafamilial des enfants satisfait-elle la demande des parents ? En allemand, avec résumé en français), rapport de recherche 14/17, Lucerne et Saint-Gall: Interface et Institut suisse de recherche économique empirique (SEW), p. 83. Consultable sur: https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html.

26 Stern, Susanne et al. 2018: p. 8.

27 Office fédéral de la statistique (2021): Les familles en Suisse. Rapport statistique 2021, Neuchâtel: Office fédéral de la statistique, p. 51. Consultable sur: https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/17084547/master.

tons de Zurich (env. 700) et de Vaud (755) où se trouvent les grandes agglomérations de Zurich et Lausanne[28].

L'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire du 14 juin 2007 (concordat HarmoS) oblige les cantons à proposer des offres d'écoles à horaire continu. Son article 11 précise qu'une offre appropriée de *prise en charge des élèves est proposée en dehors du temps d'enseignement* (structures de jour) et que la formule des horaires blocs doit être privilégiée dans l'organisation de l'enseignement. De l'avis de la CDIP, le concordat HarmoS ne contient pas de prescriptions explicites et ne propose pas non plus de modèle valable pour toute la Suisse. Les quinze cantons adhérents s'engagent néanmoins à mettre à disposition des structures de jour adaptées aux besoins sur place. Différentes offres répondant aux besoins locaux doivent être possibles. Certains cantons non adhérents au concordat ont édicté leurs propres conditions-cadres concernant les offres d'accueil parascolaire[29].

Les formes d'organisation de l'accueil extrafamilial pour enfants revêtent une très grande diversité en Suisse, ce qui se reflète également dans la terminologie[30]. En 2015, les villes-centres proposaient pratiquement la moitié des places d'accueil parascolaire, suivies par les communes d'agglomération qui totalisaient 44 %. Avec seulement 8 %, les communes rurales affichaient l'offre la plus faible[31]. À l'échelle nationale, l'accueil à midi est la prestation la plus fréquemment utilisée. Plus les enfants sont jeunes, plus le nombre de modules d'accueil mis à profit par les parents est important. De nombreux parents – et surtout les mères – souhaiteraient travailler davantage et apprécieraient par conséquent un élargissement des offres d'accueil parascolaire. Une récente enquête menée par le canton de Neuchâtel auprès des parents a montré que, lorsque leur enfant commence l'école, ceux-ci réduisent involontairement plus fréquemment leur taux d'occupation qu'à sa naissance[32].

En Suisse, plus d'un tiers des enfants de moins de 3 ans sont pris en charge dans des structures institutionnelles d'accueil, ce qui, en *comparaison internationale*, correspond à la moyenne européenne (35 %). La durée d'accueil est toutefois nettement moins importante que dans l'Union européenne (UE). La part des enfants de moins de 3 ans qui sont gardés 30 heures ou plus par semaine dans des structures institutionnelles s'établit à 6 % en Suisse, contre 19 % en moyenne dans l'UE[33]. La fréquence du placement joue un rôle majeur lors de l'évaluation des répercussions de l'accueil extrafamilial sur les enfants: les recherches ont surtout relevé des effets positifs lorsque les enfants passent deux à trois jours par semaine dans de telles structures. Les

28 Ecoplan 2020: p. 5.
29 Initiative des villes pour la formation (2021): Éducation et accueil à journée continue dans les villes suisses. Modèles, expériences, recommandations. Document thématique, Winterthour: Initiative des villes pour la formation, p. 7. Consultable sur: https://staedteverband.ch/cmsfiles/themenpapier%202021%20f.pdf?v=20220329133128.
30 Initiative des villes pour la formation 2021: p. 7.
31 Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) (2015): L'accueil parascolaire vu par les parents et les enfants. Rapport de recherche, Berne: Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), p. 12. Consultable sur: https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/f_15_Forsch_SEB.pdf.
32 Initiative des villes pour la formation 2021: p. 7.
33 Office fédéral de la statistique 2021: p. 88.

analyses d'études longitudinales ont démontré qu'il existe un lien essentiellement positif entre la fréquentation d'une structure d'accueil de jour, les prestations scolaires et l'évolution du développement des enfants. L'encouragement linguistique précoce se révèle très important pour le développement cognitif et linguistique des petits enfants[34].

Malgré la participation de longue date de la Confédération à la création de places d'accueil, la CSEC-N estime que des lacunes subsistent au niveau de l'offre. Celles-ci sont particulièrement marquées dans les agglomérations et les zones rurales. Les évaluations du programme d'impulsion de la Confédération montrent que l'offre de places d'accueil extrafamilial ne suffit toujours pas à répondre à la demande. Quelque 20 % des enfants d'âge préscolaire et 18 % des enfants en âge scolaire ne peuvent pas être gardés autant que les parents en auraient besoin[35]. Les mères sont particulièrement touchées par le sous-emploi: engagées à temps partiel, elles aimeraient travailler davantage et seraient disponibles pour exercer à un taux d'occupation supérieur. La part dans le total des actifs des mères en sous-emploi atteint 14 % pour celles qui ont un partenaire (pères avec partenaire: 1,9 %) et 17 % pour celles qui sont seules. Ces chiffres s'expliquent probablement par des difficultés d'organisation ou un manque de temps pour la recherche d'un emploi[36].

3.1.3 Absence d'adaptation aux besoins des parents de l'offre d'accueil extrafamilial des enfants

Du point de vue de la CSEC-N, les offres institutionnelles existantes d'accueil des enfants ne couvrent toujours pas suffisamment les besoins des parents exerçant une activité lucrative. En particulier, les parents qui travaillent en soirée ou le week-end (santé, vente, police, hôtellerie, restauration, etc.) ou qui ont des horaires de travail irréguliers (par ex. travail sur appel, d'équipe ou du week-end) ne trouvent fréquemment pas d'offre appropriée.

Avec l'entrée à l'école, les parents doivent faire face à de nouveaux défis: les horaires scolaires ne couvrent pas une journée normale de travail et les vacances scolaires sont notablement plus longues que les vacances auxquelles ont droit les salariés. Dans la pratique, pendant la période des vacances scolaires, les parents doivent souvent jongler avec différents modes de garde pour pouvoir continuer à travailler. La fréquentation de structures d'accueil parascolaire, de camps de vacances ou autres activités proposées pendant ces vacances représente un coût non négligeable dans le budget familial. Dans le cadre d'une enquête auprès des parents réalisée en 2017, plus d'un tiers des participants (38,8 %) déplorait le manque de possibilités d'accueil pendant les vacances scolaires[37].

34 Balthasar, Andreas / Kaplan, Caroline (2019): Whitepaper sur l'engagement en faveur de la petite enfance: priorité à l'enfant, Lucerne: Interface, p. 5 ss. Consultable sur: https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/01/JF_whitepaper_engagement-petite-enfance_priorite-lenfant.pdf.
35 Bieri, Oliver / Ramsden, Alma / Felfe, Christina (2017): p. 83.
36 Office fédéral de la statistique 2021: p. 27.
37 Bieri, Oliver / Ramsden, Alma / Felfe, Christina (2017): p. 56.

Depuis 2018, la Confédération encourage certes des projets visant une meilleure adaptation aux besoins des offres d'accueil, initiés par des cantons, des communes ainsi que des personnes morales et physiques, mais n'en subventionne les coûts qu'à hauteur de 50 % durant trois ans. Il est apparu que les cantons et communes ne font que peu usage de cette possibilité.

Absence d'offre appropriée pour les enfants d'âge préscolaire en situation de handicap

On estime qu'il y a en Suisse 9000 enfants d'âge préscolaire en situation de handicap. Il y a tout lieu de supposer que 3000 d'entre eux revendiqueraient une place d'accueil extrafamilial si de telles places étaient disponibles à un prix abordable. Sur ce nombre, 2250 enfants porteurs de handicaps légers pourraient être intégrés moyennant une charge supplémentaire modérée en terme de temps. Pour les autres 750 enfants avec des handicaps lourds, l'effort supplémentaire serait plus conséquent[38].

De l'avis de la CSEC-N, l'offre actuelle d'accueil extrafamilial à l'intention des enfants en situation de handicap n'est cependant pas suffisante. Les parents de ces enfants sont bien souvent livrés à eux-mêmes et dépendent du bon vouloir des structures d'accueil qui accepteront de prendre en charge leur enfant malgré des ressources lacunaires. Dans la majorité des cantons, les enfants avec handicaps lourds n'ont pas la possibilité d'être accueillis dans une telle structure[39].

La prise en charge d'enfants en situation de handicap nécessite des besoins en personnel accrus. Des ressources temporelles supplémentaires sont requises pour l'encadrement, les soins ainsi que la coordination avec les parents, les thérapeutes et les autorités. Le besoin de prise en charge dépend du degré de gravité du handicap[40]. Les frais de personnel se révèlent en conséquence plus élevés. Ce à quoi s'ajoutent les coûts liés à la formation continue, aux salaires du personnel d'encadrement plus qualifié, aux prestations d'éducation précoce, aux éventuelles mesures de construction (absence d'obstacles) et à l'achat de moyens auxiliaires[41]. Une grande majorité des collectivités ne participe pas à la prise en charge des coûts supplémentaires de l'accueil extrafamilial des enfants porteurs de handicaps lourds. S'agissant des enfants avec handicaps légers, environ un tiers des cantons assume entièrement ces coûts, un tiers partiellement et un tiers pas du tout[42].

La liberté des parents de décider de s'occuper eux-mêmes de leur enfant d'âge préscolaire en situation de handicap ou d'en confier la garde (en partie) à une structure

38 Fischer, Alex / Häfliger, Miriam / Pestalozzi, Anna (2021): Procap 2021: Accueil extrafamilial des enfants en situations de handicap. Une analyse de la demande, de l'offre et des mécanismes de financement – pour enfants en situations de handicap en âge préscolaire en Suisse. Un rapport de Procap Suisse, Domaine Politique sociale, Olten: Procap Suisse, p. 2. Consultable sur: https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/Francais/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_FR_BF_Web.pdf.
39 Fischer, Alex / Häfliger, Miriam / Pestalozzi, Anna (2021): p. 38.
40 Fischer, Alex / Häfliger, Miriam / Pestalozzi, Anna (2021): p. 30 s.
41 Fischer, Alex / Häfliger, Miriam / Pestalozzi, Anna (2021): p. 40.
42 Fischer, Alex / Häfliger, Miriam / Pestalozzi, Anna (2021): p. 48.

extrafamiliale dépend largement du lieu de domicile et s'en trouve ainsi fortement limitée. Cela est particulièrement vrai pour les enfants lourdement handicapés[43].

3.1.4 Qualité insuffisante dans les structures d'accueil institutionnelles pour enfants

En ce qui concerne l'accueil institutionnel des enfants, l'OPE règle dans les grandes lignes l'autorisation et la surveillance des structures d'accueil. Les conditions applicables à l'autorisation y sont formulées de manière très générale. Les cantons ont la possibilité de prévoir d'autres exigences et réglementations dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants. Certains cantons délèguent tout ou partie de ces compétences aux communes. La pratique en matière de surveillance diffère aussi très fortement entre les cantons et les communes. Les prescriptions cantonales relatives à la qualité dans les structures d'accueil institutionnelles pour enfants varient en particulier au niveau des concepts pédagogiques, de la formation du personnel et du taux d'encadrement[44].

Une offre d'accueil extrafamilial de bonne qualité soutient non seulement les parents dans l'exercice d'une activité lucrative ou le suivi d'une formation, mais contribue aussi dans une large mesure à la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance. La formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance soutiennent le développement social, émotionnel, cognitif, physique et psychique des enfants, leur permettant de devenir des personnalités responsables et capables de vivre en société[45].

En Suisse, la qualité de l'accueil extrafamilial pour enfants n'est pas systématiquement recensée et analysée. Des différences significatives s'observent entre la Suisse alémanique et la Suisse romande s'agissant des qualifications requises des personnes employées dans les structures d'accueil de jour. En Suisse alémanique, il est fréquent que seuls les collaborateurs à des fonctions de direction disposent d'une formation de niveau tertiaire, tandis qu'un tel titre est aussi la norme à l'échelle de l'encadrement en Suisse romande. Les experts de Suisse alémanique s'accordent largement à considérer que les employés ayant suivi une formation de base pédagogique ou sociale ont besoin de qualifications complémentaires afin que les structures d'accueil de jour puissent mener à bien les tâches de formation, d'accueil et d'éducation de la petite enfance qui leur incombent. Chez les assistants socio-éducatifs (ASE), des lacunes de compétences sont relevées concernant en particulier l'orientation pédagogique, l'encouragement linguistique, l'intégration (connaissances spécifiques relatives à la pédagogie interculturelle, aux questions de préjudice social et au rapport à la diversité), le renforcement des compétences éducatives des parents ainsi que les

43 Fischer, Alex / Häfliger, Miriam / Pestalozzi, Anna (2021): p. 57.
44 Conseil fédéral (2021): p. 35 s.
45 Wustmann, Corina / Simoni, Heidi (2016): Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse. Document national de référence sur la qualité dans le domaine de la petite enfance. Support pour le débat et la réflexion à l'adresse des professionnels, des formateurs, des scientifiques, des politiques et du grand public. 3e édition revue et augmentée, Zurich: Commission suisse pour l'UNESCO et Réseau suisse d'accueil extrafamilial, p. 24 s. Consultable sur: https://www.unesco.ch/wp-content/uploads/2017/03/FR%c3%9cHKINDLICHE-BILDUNG-FR-1.pdf.

compétences personnelles[46]. Par ailleurs, il est depuis longtemps souligné que la part de collaborateurs sans formation formelle est trop élevée dans de nombreuses structures d'accueil de jour. Au sein des institutions bénéficiant d'aides financières à la création de places d'accueil extrafamilial pour enfants de la Confédération, 43 % des employés ne disposent pas (encore) d'une formation spécifique pour l'accueil tant de jour que parascolaire[47]. Les stages consécutifs et durables représentent notamment un problème. Près de la moitié des apprentis ASE doivent faire le détour par un ou plusieurs stages avant de trouver une place d'apprentissage[48]. On constate chez les parents d'accueil de jour qu'ils disposent certes d'une riche expérience pratique, mais rarement des savoirs techniques correspondants et des connaissances théoriques[49].

Les effets de l'accueil extrafamilial des enfants dépendent largement de la qualité de l'encadrement: plus celle-ci est élevée, meilleurs sont les résultats en matière d'encouragement du développement des enfants ainsi que de prévention des comportements négatifs et des troubles du comportement[50].

Les enfants de familles défavorisées, en particulier issus de l'immigration, profitent tout spécialement de l'encouragement linguistique qui, en améliorant leurs capacités dans ce domaine, favorise leur intégration sociale avant même l'entrée à l'école enfantine[51]. Le fait que les enfants dont la langue maternelle diffère de celle parlée localement et/ou qui proviennent d'un milieu socio-économique modeste puissent bénéficier précocement (entre un an et demi et trois ans) et dans une mesure suffisante

46 Dubach, Philipp et al. (2018): Besoin de qualification dans l'encouragement précoce et l'encouragement de la langue. Rapport final, Olten: SAVOIRSOCIAL, pp. 60 ss. Consultable sur: https://savoirsocial.ch/wp-content/uploads/2017/05/Schlussbericht_Fr%C3%BCF%C3%B6_180523.pdf; cf. également kibesuisse (2020): p. 3.

47 Office fédéral des assurances sociales (2022): Aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants: bilan après dix-neuf années (état au 31 janvier 2022), Berne: Office fédéral des assurances sociales, p. 7. Consultable sur: https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/archiv-bilanzen.html.

48 Communiqué de presse SAVOIRSOCIAL du 14.12.2021, Formation professionnelle initiale d'assistant-e socio-éducatif/-ve. L'obstacle du stage demeure. Consultable sur: https://savoirsocial.ch/wp-content/uploads/2021/12/211208_SAVOIRSOCIAL_MM_3.RunderTisch_Praktika_f.pdf.

49 Dubach, Philipp et al. (2018): Besoin de qualification dans l'encouragement précoce et l'encouragement de la langue. 2e Rapport intermédiaire: «Auswertung der ersten Runde der Delphi-Befragung», Olten: SAVOIRSOCIAL, p. XIII (non publié).

50 Interview mit Andreas Balthasar vom 25.02.2020: Neue Schweizer Erkenntnisse zu Kitabesuch und Schulerfolg. Consultable sur: https://jacobsfoundation.org/new-insights-daycare-centers-and-children-in-switzerland/.

51 Balthasar, Andreas / Kaplan, Caroline (2019): Whitepaper sur l'engagement en faveur de la petite enfance: priorité à l'enfant, Lucerne: Interface, p. 7. Consultable sur: https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/01/JF_whitepaper_engagement-petite-enfance_priorite-lenfant.pdf.

(de l'ordre de 14 à 21 heures par semaine) d'une offre de qualité revêt une très grande importance[52].

La disposition des parents à confier la garde de leurs enfants à une structure extrafamiliale dépend essentiellement des coûts à leur charge, mais aussi de la qualité de l'offre[53].

3.2 Nécessité d'intervenir dans le domaine de la politique de la petite enfance

La CSEC-N se penche sur les objectifs de la politique de la petite enfance depuis 2017. Elle a défini une mesure envisageable sur le plan fédéral dans la perspective de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 17.412 «Égalité des chances dès la naissance». La commission a décidé de soutenir des programmes dans le domaine de la petite enfance au moyen d'un mécanisme de financement incitatif en faveur des cantons en vue d'encourager les autorités cantonales et communales compétentes à développer leurs offres en fonction des besoins. Dans ce cadre, la Confédération pourrait soutenir les mesures visant à améliorer la coordination à l'échelle cantonale. Le projet a été accepté par le Conseil national le 18 juin 2020, mais rejeté par le Conseil des États le 9 septembre 2020. La CSEC-N a décidé de reporter la suite de l'examen de l'initiative parlementaire[54]. Compte tenu des travaux en cours pour la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 «Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles», la commission a décidé le 28 janvier 2022 d'ajourner une nouvelle fois l'examen de l'initiative parlementaire 17.412 «Égalité des chances dès la naissance»[55].

Le 12 avril 2019, la CSEC-N a déposé le postulat 19.3417 «Stratégie visant à renforcer l'encouragement précoce». Elle y a chargé le Conseil fédéral d'élaborer une stratégie visant à développer et à renforcer l'encouragement précoce des enfants en Suisse. Le rapport du Conseil fédéral en réponse à ce postulat[56] synthétise les connaissances actuelles concernant l'offre et la demande ainsi que la qualité et le financement des offres dans le domaine de la politique de la petite enfance, et présente le besoin d'intervention relevé par différents acteurs en Suisse.

52 Vogt, Franziska / Stern, Suanne / Filliettaz, Laurent (2022). Frühe Sprachförderung. Internationale Forschungsbefunde und Bestandesaufnahme zur frühen Sprachförderung in der Schweiz. Étude mandatée par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation, Saint-Gall, Zurich et Genève: Haute école pédagogique de Saint-Gall, INFRAS, Université de Genève, pp. 6 s. Consultable sur: https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/fr/home/formation/l-espace-suisse-de-formation/collaboration-en-matiere-de-formation-confederation-cantons/ecouragement-precoce-du-langage.html.

53 Stern, Susanne et al., 2018: p. 24.

54 Cf. communiqué de presse de la CSEC-N du 19.2.2021: «Renforcement du soutien de la Confédération à l'accueil extrafamilial pour enfants». Consultable sur: https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wbk-n-2021-02-19.aspx?lang=1036.

55 Cf. communiqué de presse de la CSEC-N du 28.1.2022: «Mais im Bundeshuus 5.0: la commission à la recherche d'un compromis». Consultable sur: https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wbk-n-2022-01-28.aspx.

56 Rapport du Conseil fédéral. Politique de la petite enfance.

3.2.1 Lacunes en matière d'offres et organisation hétérogène des offres

Les informations disponibles sur l'offre et la demande dans le domaine de la petite enfance ne permettent pas de formuler d'appréciation générale concernant la situation en Suisse. Une analyse à l'échelle nationale mandatée par l'Association des Communes Suisses[57] révèle cependant une offre lacunaire ou insuffisante – dont la diversité et la qualité sont en outre très variables – dans les petites et moyennes communes. Un besoin d'intervention est identifié en ce qui concerne la formation professionnelle des spécialistes actifs dans les domaines de travail relevant de la politique de la petite enfance et les normes de qualité. L'état des lieux réalisé révèle d'importantes différences régionales dans le financement des offres destinées à la petite enfance au sein des petites et moyennes communes helvétiques. En Suisse alémanique et romande, seule une partie des offres est généralement cofinancée par les pouvoirs publics, tandis que le modèle du financement intégral par les communes est largement répandu en Suisse italienne. Des analyses de la situation pour les grandes communes et villes font défaut.

3.2.2 Coopération insuffisante entre les acteurs et manque d'harmonisation des offres

Pour proposer une offre intégrée, qui réponde aux besoins, il est nécessaire que les divers acteurs harmonisent leurs mesures et se coordonnent, et qu'ils collaborent et travaillent en réseau avec les structures ordinaires de l'action sociale, de l'instruction publique, de la formation, de l'intégration et de la santé. Au plan organisationnel, les responsabilités en matière de politique de la petite enfance sont fréquemment réparties entre différentes unités administratives aux trois niveaux de l'État. Dans ce cadre, la collaboration et la coordination se sont considérablement améliorées ces dernières années. À l'échelle tant communale que cantonale, davantage de concepts ou de stratégies globales ont ainsi été développés et de nouvelles structures d'échange créées. Au regard du caractère transversal de la politique de la petite enfance, la collaboration et la coordination entre les mesures des différents services demeurent néanmoins un défi[58].

57 Meier Magistretti, Claudia / Schraner, Marco (2017): Encouragement précoce dans les petites et moyennes communes. Les communes comme plateforme stratégique et réseaux d'encouragement précoce: Analyse de la situation et recommandations. Berne: Association des Communes Suisses. Consultable sur: https://www.chgemeinden.ch/wAssets/docs/publikationen/franzoesisch/Situationsanalyse_FR.pdf.

58 CDIP, CDS, CDAS (2019): Ensemble en faveur de l'encouragement précoce. Rapport du colloque conjoint de la CDIP, de la CDS et de la CDAS du 11 juin 2019. Berne: Secrétariats généraux CDIP, CDAS et CDS, p .17. Consultable sur: https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/a23f41a5/6a4f/4a88/88da/98db6ec7a95f/2020.04.03_Tagungsbericht_Fr%C3%BChe_F%C3%B6rderung_f.pdf.

3.2.3 Accès à bas seuil aux offres non garanti pour tous les groupes cibles

Un besoin d'intervention s'observe également en ce qui concerne la garantie d'un seuil d'accès bas aux offres de la politique de la petite enfance aux familles socialement défavorisées, issues ou non de la migration, ainsi qu'aux enfants et parents en situation de handicap. Les résultats de recherches attestent que les mesures relevant de la politique de la petite enfance ont des effets positifs sur le développement et les chances de formation, en particulier chez les enfants issus de familles défavorisées. Ces enfants recourent toutefois moins fréquemment que la moyenne aux offres. Il n'est pas rare que les coûts constituent ici un frein majeur[59]. Un réseau de soutien institutionnalisé mettant en relation les diverses offres est important pour l'accès à celles-ci, mais fait bien souvent défaut[60]. Par ailleurs, l'égalité des chances des enfants et des parents en situation de handicap n'est à ce jour pas acquise dans de nombreux domaines de la politique de la petite enfance. Les enfants et les personnes chargées de leur éducation présentant des handicaps devraient également, dans la mesure du possible, bénéficier d'un accès sans obstacle aux offres[61].

3.2.4 Absence de bases de données

Des bases de données pour le développement de mesures ciblées en matière de politique de la petite enfance font largement défaut (par ex. informations relatives à l'état de santé général des enfants d'âge préscolaire). Dans les sources de données qui enregistrent les enfants dès leur naissance, les données sont agrégées au sein de tranches d'âge trop vastes et la catégorie des 0 à 4 ans n'est guère couverte[62]. Peu d'informations sur la santé psychique des enfants d'âge préscolaire sont disponibles. Les chiffres sur la fréquence et la des manifestations d'instabilité psychique ne concernent

59 Stern, Susanne / Schwab Cammarano, Stephanie (2018): Encouragement précoce. Guide à l'intention des petites et moyennes communes. Berne: Programme national contre la pauvreté / OFAS, pp. 10 ss. Consultable sur: https://www.contre-la-pauvrete.ch/fileadmin/kundendaten/Fruehe_Foerderung_in_Gemeinden/GzD_fr_NAP_Fruehe_Foerderung.pdf.

60 Conseil fédéral (2018): Résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018. Rapport du Conseil fédéral sur le Programme national et donnant suite à la motion 14.3890 Groupe socialiste du 25 septembre 2014, Berne, p. 11. Consultable sur: https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/politique-sociale/soziale-absicherung/lutte-contre-la-pauvrete.html.

61 Conseil fédéral (2018): Politique en faveur des personnes handicapées. Rapport du conseil fédéral, Berne, p. 13 s. Consultable sur: https://www.edi.admin.ch/edi/fr/home/fachstellen/bfeh/politique-nationale-du-handicap.html.

62 Dratva et al. (2019): Santé et prévention: vue d'ensemble scientifique de la petite enfance (0 à 4 ans) en Suisse. Étude mandatée par l'OFSP, p .1. Winterthour: ZHAW, Département Santé. Consultable sur: https://www.aramis.admin.ch/Default?DocumentID=50035&Load=true.

par exemple que des enfants d'âge scolaire[63]. Les données et études pertinentes sur l'utilisation des médias numériques par les enfants d'âge préscolaire sont également rares[64].

Au regard des insuffisances et les lacunes susmentionnées, la CSEC-N est d'avis que la Confédération doit soutenir les cantons dans le développement de mesures en matière de politique de la petite enfance.

4 Procédure de consultation

La consultation a eu lieu du 17 mai au 7 septembre 2022. La commission a invité 68 destinataires à prendre position sur l'avant-projet de loi, l'avant-projet d'arrêté fédéral ainsi que sur le rapport explicatif. Elle a reçu au total 275 avis, qui sont brièvement résumés ci-après[65].

Une très large majorité des participants à la consultation soutiennent l'avant-projet. Il en va ainsi notamment de la plupart des cantons, de la CDAS, de la majorité des partis politiques, des associations de l'économie ainsi que des autres organisations intéressées.

En ce qui concerne les dispositions générales de l'avant-projet de loi, un grand nombre de participants à la consultation souhaitent que l'objectif consistant à améliorer l'égalité des chances concerne tous les enfants, et pas seulement ceux d'âge préscolaire. De même, un grand nombre de participants sont d'avis que le champ d'application de la loi ne doit pas être limité aux enfants d'âge préscolaire, comme le propose la minorité, car la nécessité de faire garder ses enfants, notamment pour concilier vie familiale et vie professionnelle, ne cesse pas avec le début de la scolarité obligatoire.

Pour ce qui est du premier instrument d'encouragement, à savoir la contribution de la Confédération, la plupart des participants à la consultation y sont favorables et ne souhaitent pas que l'octroi de cette contribution soit conditionné à l'exercice d'une activité lucrative ou au fait de suivre une formation. Un certain nombre de participants estiment en outre que cette contribution devrait être versée directement aux parents, par les cantons et non pas par la Confédération.

Par ailleurs, une grande majorité des cantons ainsi que les commissions extraparlementaires participantes rejettent la combinaison d'une contribution de base et d'une contribution complémentaire, privilégiant une seule contribution, alors que la plupart

63 Von Wyl, Agnes / Chew Howard, Erica / Bohleber, Laura / Haemmerle, Patrick (2017): Santé mentale et maladies psychiques des enfants et des adolescents en Suisse: prise en charge et épidémiologie. Inventaire des rapports empiriques parus de 2006 à 2016. Neuchâtel: Observatoire suisse de la santé, p. 8. Consultable sur: https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/2021-08/obsan_dossier_62_2.pdf.

64 Observatoire suisse de la santé (2020): La santé en Suisse – Enfants, adolescents et jeunes adultes. Rapport national sur la santé 2020. Berne: Observatoire suisse de la santé. Consultable sur: https://www.gesundheitsbericht.ch/fr/media/6/download.

65 Le rapport sur les résultats de la consultation peut être consulté sur le site du Parlement: https://www.parlament.ch/fr/organe/commissions/commissions-thematiques/commissions-csec/rapports-consultations-csec/consultation-csec-21-403.

des partis politiques, des associations faîtières de l'économie et des autres organisations intéressées y sont favorables.

La prise en compte des conditions locales particulières (ladite régionalisation) pour le calcul du montant de la contribution de la Confédération rencontre un accueil mitigé. Quant à l'instauration d'une contribution fédérale plus élevée pour les parents d'un enfant en situation de handicap, elle est majoritairement saluée, même si la nécessité de reformuler la disposition afin de ne pas désavantager les cantons et les communes qui assument déjà ce type de coûts supplémentaires est soulignée.

Pour ce qui est de la contribution aux ayants droit, la grande majorité des participants à la consultation sont d'avis qu'elle ne doit pas être octroyée aux seules personnes détentrices de l'autorité parentale, mais qu'elle doit aussi l'être aux personnes qui assument les frais de l'accueil extrafamilial. De même, il a été demandé de prévoir d'autres intervalles que l'octroi mensuel de la contribution afin de s'adapter aux diverses situations.

En ce qui concerne le second instrument d'encouragement, à savoir les conventions-programmes, la très grande majorité des participants y sont favorables, notamment du fait qu'elles respectent le principe de subsidiarité et laissent suffisamment de marge de manœuvre aux cantons. Une certaine flexibilité est toutefois demandée, tant dans la répartition des montants que dans l'engagement dans les domaines d'encouragement. Par ailleurs, les moyens alloués pour ces conventions-programmes sont jugés insuffisants par un grand nombre de participants. S'agissant du calcul des aides financières, il est souligné que celui-ci ne doit pas se baser sur les seules dépenses des cantons, mais qu'il doit aussi englober celles des tiers.

Par ailleurs, l'élaboration de statistiques est largement saluée; beaucoup soulignent toutefois qu'il convient de limiter la charge administrative qui en découlerait. Certains participants proposent de renoncer à l'élaboration de statistiques dans le domaine de l'encouragement de la petite enfance et de limiter ces statistiques à l'accueil extrafamilial, en vue de réduire les charges administratives et de tenir compte du caractère très disparate des offres dans le domaine de l'encouragement de la petite enfance.

Enfin, quelques participants approuvent l'évaluation régulière des effets de la loi prévue dans l'avant-projet.

5 Grandes lignes du projet

5.1 Objectifs

Le projet de loi poursuit deux objectifs supérieurs: améliorer la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation et améliorer l'égalité des chances pour les enfants en âge préscolaire.

L'objectif consistant à améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation correspond à celui de l'actuelle LAAcc. À cet égard, différentes mesures sont requises, parmi lesquelles des congés après la naissance ou l'adoption d'un enfant (congé de maternité, congé de paternité, congé parental, congé d'adoption), la mise en place de conditions de travail favorables aux familles (par ex. horaires

flexibles), le soutien aux personnes exerçant une activité lucrative qui s'occupent de leurs proches, des dispositions fiscales ainsi que des mesures de concrétisation de l'égalité salariale entre femmes et hommes. Le projet de loi place l'accent sur l'accueil extrafamilial pour enfants car celui-ci joue un rôle clé dans l'amélioration de la conciliation entre famille et travail, domaine où la nécessité d'agir n'est plus à prouver. Une offre d'accueil extrafamilial de qualité et d'un prix abordable est une condition nécessaire pour permettre aux parents d'exercer régulièrement une activité lucrative ou de suivre une formation. Conformément à la LAAcc, la garde institutionnelle doit être encouragée dans le cadre d'offres tant privées que publiques: garderies dans le domaine préscolaire, structures d'accueil de jour ou écoles à horaire continu pour les enfants en âge scolaire ainsi que familles de jour organisées en association de parents de jour.

L'égalité des chances pour les enfants d'âge préscolaire vise à protéger tous les enfants d'âge préscolaire en Suisse, de promouvoir et de soutenir de manière appropriée le développement de leurs facultés émotionnelles, sociales, créatives, motrices, linguistiques et cognitives, de même que de leur permettre de devenir des adultes indépendants et responsables. Des mesures ciblées pour améliorer l'égalité des chances des enfants d'âge préscolaire réduisent les conditions de départ inégales avant l'entrée à l'école. Elle soutient les parents dans l'élargissement de leur capacité d'action et de leurs compétences en matière d'éducation. Ces mesures visent pour l'essentiel à créer et à mettre à la disposition des enfants un environnement d'apprentissage stimulant et bienveillant au sein de la famille comme à l'extérieur de celle-ci. Dans ce cadre, il convient d'aider les cantons à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance en fonction des besoins, en leur permettant de combler les lacunes identifiées ainsi que d'améliorer l'accès aux offres, la mise en réseau des acteurs et la qualité des offres. Les champs d'action possibles sont notamment les soins durant la petite enfance, les offres de prise en charge et d'encouragement pour les enfants en âge préscolaire, les formations et les conseils destinés aux parents, les programmes de visites à domicile, l'encouragement précoce des compétences linguistiques ou encore l'aménagement de l'espace social.

5.2 Nouvelle base légale

La refonte du soutien financier de la Confédération à l'accueil extrafamilial des enfants est opérée sur la base du présent projet, en application de l'initiative parlementaire «Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles» (21.403). La CSEC-N a opté pour l'élaboration d'une nouvelle loi étant donné que ce soutien financier devra à l'avenir revêtir une autre forme. À la différence de la LAAcc, des aides financières profitant directement aux institutions d'accueil extrafamilial pour enfants ne sont plus prévues. Le projet comporte deux nouveaux instruments: la contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants et des aides financières globales aux cantons allouées sur la base de conventions-programmes. Un autre changement notable par rapport à la LAAcc réside dans le fait que la Confédération a la possibilité d'accorder aux cantons des aides financières aussi bien pour développer l'accueil extrafamilial pour enfants que pour développer leur politique d'encouragement de la petite enfance.

5.3 Réglementation proposée

Le projet de loi prévoit des mesures dans tous les domaines de l'accueil extrafamilial des enfants pour lesquels une nécessité d'agir a été identifiée. Il convient de réduire les frais supportés par les parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants, de combler les lacunes en matière d'offres d'accueil extrafamilial, d'améliorer l'adéquation de ces offres aux besoins des parents et d'en optimiser la qualité. Par ailleurs, les cantons doivent être soutenus dans le développement de leur politique d'encouragement de la petite enfance.

Dans le cadre du programme d'impulsion en cours, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) alloue en règle générale les aides financières par voie de décision conformément à l'art. 16 de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités[66] du 5 octobre 1990 (loi sur les subventions, LSu). Le projet de loi prévoit d'allouer des contributions de la Confédération au paiement des frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants à titre de mesure visant à en réduire le montant. Les cantons sont responsables du respect des conditions d'octroi et du versement des contributions de garde aux parents. Afin de remédier à toutes les autres lacunes constatées, la Confédération peut accorder aux cantons des aides financières globales sur la base de conventions-programmes. Cet instrument d'encouragement de la Confédération tient compte du fait que la responsabilité première de l'accueil extrafamilial pour enfants et de la politique d'encouragement de la petite enfance incombe aux cantons en vertu de la répartition actuelle des compétences (cf. ch. 2.1). Il revient par conséquent aussi en premier lieu à ces derniers de remédier aux lacunes constatées. Les conventions-programmes ont notamment pour avantage de conférer aux cantons une plus large marge de manœuvre grâce à des montants globaux ou forfaitaires alloués sur une période de plusieurs années. Simultanément, il est possible de contrebalancer l'hétérogénéité dans les cantons par des objectifs communs.

5.3.1 Contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants

Les frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial des enfants sont en moyenne nettement plus élevés en Suisse que dans les pays voisins (cf. ch. 3.1.1). La Confédération doit donc à l'avenir participer à ces frais. Selon le projet, chaque enfant a droit à une contribution de la Confédération dès sa naissance jusqu'à la fin de sa scolarité obligatoire, pour autant qu'il soit pris en charge dans un cadre institutionnel. La garde institutionnelle est la prise en charge régulière d'enfants d'âge préscolaire et scolaire dans des structures privées ou publiques (par ex. crèches, structures d'accueil de jour, écoles à horaire continu) ou dans des familles de jour organisées sous la forme d'un organisme doté de la personnalité juridique. En règle générale, la contribution de la Confédération est versée aux parents, pour autant qu'ils supportent les coûts générés par l'accueil extrafamilial des enfants dans un cadre institutionnel. Si ces coûts sont à

66 RS **616.1**

la charge d'une autre personne, la contribution est versée à cette dernière. Le montant de la contribution de la Confédération se calcule en fonction du recours effectif à l'accueil extrafamilial pour enfants. Les parents n'ont donc droit à une contribution de la Confédération que pour la durée effective de la garde institutionnelle qui leur est facturée. Dans la pratique, cette durée est généralement calculée par jour ou par demi-jour et facturée mensuellement aux parents. Une seule contribution de la Confédération est versée pour un même enfant. Les enfants pris en charge à l'étranger dans un cadre institutionnel n'ont droit à une contribution de la Confédération que si une convention internationale le prévoit.

La contribution de la Confédération est accordée aux parents indépendamment de leur situation financière. Comme jusqu'à présent, il appartient au canton ou à la commune de prévoir, le cas échéant, des tarifs en fonction du revenu. La contribution de la Confédération ne remplace pas les éventuelles subventions des cantons et des communes, ni – selon les cantons – les contributions des employeurs prescrites par la loi. Elle s'ajoute à ces éventuelles subventions et doit profiter intégralement aux parents afin de réduire effectivement leurs frais pour l'accueil extrafamilial des enfants.

Durant les quatre années suivant l'entrée en vigueur de la loi, la contribution de la Confédération s'élève à 20 % des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial. Les frais de repas ne sont pas pris en considération, car les parents qui confient un enfant à une institution dans le cadre de l'accueil extrafamilial ne doivent pas être financièrement privilégiés par rapport aux parents qui gardent leurs enfants à domicile, et qui eux aussi doivent assurer les repas et supporter les frais qui en découlent. Les parents d'un enfant en situation de handicap peuvent se voir facturer des frais plus élevés, car la prise en charge est plus importante (cf. ch. 3.1.3). La Confédération recensera régulièrement les coûts moyens d'une place d'accueil pour enfants pour les différents types de garde extrafamiliale institutionnelle. Le Conseil fédéral édicte les dispositions nécessaires à cet effet dans l'ordonnance.

Après quatre ans, le montant de la contribution fédérale est fixé en fonction de la participation financière des cantons aux frais d'accueil extrafamilial. Pour calculer ce montant, le Conseil fédéral définit – pour l'ensemble de la Suisse – la valeur seuil que la participation des cantons doit atteindre pour que la contribution fédérale soit maintenue à 20 % des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial institutionnel pour la période quadriennale suivante. Si les moyens financiers octroyés par un canton n'atteignent pas cette valeur, la contribution fédérale est réduite de manière linéaire. La réduction est toutefois limitée: dans tous les cantons, la contribution fédérale ne peut être inférieure à 10 % des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial. La valeur seuil et, partant, l'éventuelle réduction de la contribution fédérale pour chaque canton sont définies par le Conseil fédéral tous les quatre ans. La commission espère que ce système encouragera les cantons à augmenter les subventions consacrées à l'accueil extrafamilial pour enfants au sein d'institutions. En outre, il devrait permettre d'éviter que les cantons ne réduisent leurs subventions selon le montant de la contribution versée par la Confédération.

Le montant annuel moyen des contributions versées au sein d'un canton par enfant âgé de moins de 16 ans détermine l'ampleur d'une éventuelle réduction de la contribution fédérale. Sont prises en compte dans le montant annuel des contributions les subventions du canton et des communes, y compris les contributions des employeurs

prescrites par la loi, qui permettent de réduire les frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial des enfants au sein d'institutions. Tous les quatre ans, le Conseil fédéral fixe dans l'ordonnance la valeur seuil requise afin que les parents aient droit, dans le canton concerné, à la contribution fédérale maximale de 20 %. C'est sur cette valeur seuil que la Confédération se fonde pour déterminer le montant versé aux différents cantons au cours des quatre années suivantes. Les parents domiciliés dans les cantons dont la participation financière atteint ou dépasse cette valeur seuil ont droit à une contribution fédérale de 20 % des coûts moyens. Ceux domiciliés dans des cantons dont la contribution annuelle est inférieure à la valeur seuil ont quant à eux droit à une contribution fédérale réduite de manière linéaire, mais qui ne peut pas être inférieure à 10 % des coûts moyens générés par l'accueil extrafamilial des enfants dans un établissement institutionnel.

Les frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial des enfants sont normalement mensuels. La contribution de la Confédération est donc en général versée mensuellement aux parents. Les cantons sont responsables du respect des conditions d'octroi et du versement de la contribution de garde aux parents. Le canton compétent est celui dans lequel l'enfant est domicilié. Les cantons définissent la procédure de versement de la contribution de la Confédération.

5.3.2 Conventions-programmes

5.3.2.1 L'instrument de la convention-programme

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)[67] a créé la base de nouvelles formes de collaboration et de financement s'agissant des tâches assurées en commun par la Confédération et les cantons. Celles-ci visent à organiser l'exécution des tâches de manière efficiente, efficace et orientée sur les résultats conformément au concept de nouvelle gestion publique[68]. La convention-programme a été introduite en tant que nouvel instrument pour ce faire.

Contrats de droit public conclus entre l'office fédéral compétent et les cantons concernés, les conventions-programmes sont inscrites dans l'art. 46, al. 2[69] de la Constitution fédérale[70]. Les art. 16 à 22 LSu définissent plus concrètement l'octroi de subventions. Si les subventions sont en principe allouées par voie de décision ou sur la base d'un contrat (art. 16, al. 1 et 2, LSu), elles sont en règle générale versées sur la base de conventions-programmes lorsque le destinataire est un canton (art. 16, al. 3, LSu). La Confédération et le canton négocient une *contribution globale* pour un programme, c'est-à-dire pour une série de mesures coordonnées et cohérentes s'étendant en général sur quatre ans. La prestation financière de la Confédération dépend de la réalisation des objectifs, des résultats et des effets. La convention-programme s'inscrit

67 FF **2003** 6591
68 Wiget, Stefanie (2012): Die Programmvereinbarung – Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen, Fribourg: Institut pour le fédéralisme, vol. 3, p. 91. Consultable sur: https://www.unifr.ch/federalism/fr/recherche/piff.html.
69 En vigueur depuis le 1er janvier 2008.
70 RS **101**

dans le principe directeur de la RPT: en lieu et place de subventions affectées à des projets individuels, les cantons doivent recevoir des subventions globales et forfaitaires pour les tâches qu'ils assument conjointement avec la Confédération[71]. La procédure de conclusion des conventions-programmes est définie aux art. 19 à 20*a* LSu.

Les conventions-programmes sont liées à la mise en œuvre d'objectifs stratégiques, déterminés en commun par la Confédération et les cantons. Les objectifs en matière d'intégration des demandeurs d'asile adoptés au titre de l'«Agenda Intégration Suisse»[72] constituent ici un exemple. L'«Agenda Intégration Suisse» est un catalogue d'objectifs poursuivis dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux, qui sont définis en commun par la Confédération et les cantons. À cette fin, ces derniers concluent des conventions-programmes tenant compte de la marge de manœuvre des cantons en matière de mise en œuvre. Par analogie avec l'Agenda Intégration Suisse, la Confédération et les cantons peuvent s'accorder sur une sorte d'«agenda en faveur d'une meilleure conciliation de la vie familiale et de l'activité professionnelle» (ou autre) dans le domaine de l'accueil extrafamilial des enfants.

Du point de vue du Contrôle fédéral des finances, les conventions-programmes sont les instruments idéaux pour a) accroître l'efficacité des ressources de la Confédération, étant donné que les contributions sont assorties d'un objectif convenu en amont; b) accroître l'efficacité, étant donné qu'elles peuvent instaurer des incitations visant à réduire au maximum les coûts de la fourniture de services dans les cantons; c) fournir des prestations économiques, étant donné qu'elles permettent de limiter les dépenses administratives[73]. Le Conseil fédéral retient également dans son rapport du 11 novembre 2020 en réponse au postulat de la commission des finances du Conseil national 19.3001[74] que l'instrument des conventions-programmes a fait ses preuves pour améliorer l'efficacité de l'octroi de contributions fédérales. L'argument critique selon lequel les charges administratives liées à la mise en œuvre des conventions-programmes sont parfois élevées, tant pour la Confédération que pour les cantons, n'a pas pu être confirmé.

71 Office fédéral de l'environnement OFEV (2018): Manuel sur les conventions-programmes 2020–2024 dans le domaine de l'environnement, Communication de l'OFEV en tant qu'autorité d'exécution, Berne: OFEV, p. 28. Consultable sur: https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/droit/publications-etudes/publications/manuel-sur-les-conventions-programmes-2020-24-dans-le-domaine-de-l-environnement.html.

72 Cf. Secrétariat d'État aux migrations (SEM): Agenda Intégration Suisse (AIS), https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/integration-einbuergerung/integrationsfoerderung/kantonale-programme/integrationsagenda.html.

73 CDF (2014): Risques et défis liés aux conventions-programmes. Rapport de synthèse, Berne: CDF. Consultable sur: https://www.efk.admin.ch/fr/publications/economie-administration/administration-federale/programmvereinbarungen-f.html.

74 Conseil fédéral (2020): Simplification de la mise en œuvre des conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.3001 déposé par la Commission des finances du Conseil national le 18 janvier 2019. Consultable sur: https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2019/20193001/Bericht%20BR%20F.pdf.

5.3.2.2 Objectifs et mise en œuvre

En vertu du projet de loi, la Confédération a la possibilité d'octroyer aux cantons des aides financières globales sur la base de conventions-programmes qui, pour pouvoir être conclues, requièrent également une base légale. À cet égard, la Confédération et les cantons peuvent s'appuyer sur des bases légales existantes ou en créer de nouvelles.

La Confédération et les cantons négocient les objectifs communs sur une période contractuelle de quatre ans. La Confédération peut ainsi soutenir:

- la création des places d'accueil extrafamilial pour enfants afin de combler les lacunes de l'offre existante;
- des mesures visant à mieux adapter les offres d'accueil extrafamilial aux besoins des parents, en particulier en ce qui concerne l'élargissement et la flexibilisation des horaires de prise en charge;
- des mesures visant à améliorer la qualité pédagogique et opérationnelle des offres d'accueil extrafamilial des enfants; et
- des mesures prévues par les cantons visant à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance.

Il s'agit ici d'objectifs de résultats stratégiques, qui sont contraignants pour tous les cantons et forment la base des conventions-programmes conclues avec ceux-ci. Les objectifs de résultats stratégiques s'inscrivent en soutien de l'harmonisation de l'accueil extrafamilial des enfants en Suisse. Ils peuvent à leur tour être dérivés de l'agenda commun de la Confédération et des cantons en faveur d'une meilleure conciliation de la vie familiale et de l'activité professionnelle précité (cf. ch. 5.3.2.1). On pourrait retenir comme objectif stratégique que toutes les familles du pays disposent d'une offre d'accueil parascolaire de qualité pendant les vacances scolaires, ou encore que l'ensemble des enfants en situation de handicap aient accès à une offre d'accueil extrafamilial de qualité et d'un prix abordable en Suisse. Un objectif stratégique des cantons pour le développement de leur politique d'encouragement de la petite enfance pourrait être la mise en réseau des offres afin de créer un réseau d'encouragement institutionnalisé. Pour la détermination des objectifs de résultats stratégiques, il est possible de recourir à des normes d'harmonisation sur lesquelles les cantons se sont accordés. Ainsi, la CDIP et la CDAS ont élaboré et adopté des recommandations communes relatives à l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants[75]. Sur la base des objectifs de résultats stratégiques, la Confédération négocie en règle générale avec les différents cantons une convention-programme d'une durée de quatre ans; elle fixe le début et la fin de la période contractuelle. Comme cela a été mentionné ci-dessus (cf. ch. 3), les insuffisances et les lacunes dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants et de la politique d'encouragement de la petite enfance ne présentent pas la même ampleur dans tous les cantons. La part d'employés qualifiés est par exemple

75 Recommandations de la CDAS et de la CDIP du 15.11.2022 sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants; disponibles sur les sites de la CDAS (https://www.sodk.ch/de/dokumentation/empfehlungen/) et de la CDIP (https://www.edk.ch/fr/documentation/textes-juridiques/recommandations-1?set_language=fr).

plus élevée dans les structures d'accueil de jour de Suisse romande que dans celles de Suisse alémanique. Le nombre d'enfants dont un éducateur a la charge dans de telles structures (taux d'encadrement) est en revanche généralement plus important en Suisse romande qu'en Suisse alémanique. Dans certains cantons, le besoin en places d'accueil pour les enfants d'âge préscolaire est d'ores et déjà bien couvert, contrairement à d'autres. L'instrument de la convention-programme tient compte de l'hétérogénéité dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants et de la politique d'encouragement de la petite enfance en Suisse. Sur la base d'objectifs nationaux communs, il permet aux cantons de développer des mesures contribuant à la réalisation de ces objectifs en fonction des spécificités locales. La Confédération examine les demandes des cantons. Dans la convention-programme, la Confédération définit avec le canton concerné les objectifs à court et moyen terme (*outcome*) que celui-ci doit atteindre en vue de combler les lacunes propres à son territoire ainsi que les prestations qu'il est tenu de fournir à cet égard (*output*). La Confédération s'engage quant à elle à apporter une contribution globale pour les prestations convenues du canton. Conformément au projet de loi, les aides financières couvrent au plus 50 % des dépenses imputables du canton.

Comme pour les autres domaines d'action politiques où des conventions-programmes sont utilisées, il est également nécessaire d'encourager les échanges d'expériences et de connaissances entre les cantons, lesquels contribuent au développement des programmes.

5.4 Cadre financier

5.4.1 Contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants

La contribution de la Confédération équivaut au plus à 20 % des coûts complets moyens d'une place d'accueil extrafamilial et ne doit pas être inférieure à 10 % de ces coûts. Après quatre ans, elle est réduite de manière linéaire si la somme des contributions allouées par le canton de domicile de l'enfant à l'accueil extrafamilial des enfants dans des établissements institutionnels n'atteint pas la valeur seuil fixée pour l'ensemble de la Suisse. Le montant de la participation d'un canton est calculé sur la base de la contribution annuelle moyenne versée par celui-ci à chaque enfant de moins de 16 ans. Le Conseil fédéral fixe la valeur seuil de telle sorte que les cantons soient incités à augmenter leurs contributions. Il revoit et adapte cette valeur tous les quatre ans (cf. ch. 5.3.1).

En s'appuyant sur diverses statistiques, il a été possible d'estimer les coûts complets moyens d'une place dans une institution d'accueil extrafamilial pour enfants à 11 francs par enfant et par heure. Les frais de repas n'ont pas été intégrés (cf. ch. 5.3.1). Le calcul des coûts n'a pas non plus pris en considération les jeunes de 13 à 15 ans, car, pour cette catégorie, les parents n'ont généralement pas de frais liés à l'accueil extrafamilial, mais plutôt des frais liés aux repas. En outre, on a considéré qu'un enfant en âge préscolaire était gardé dans le cadre d'un accueil extrafamilial en moyenne 9,5 heures par semaine et un enfant en âge scolaire, 3,5 heures par

semaine. Le projet concerne environ 360 000 enfants en âge préscolaire et environ 800 000 enfants en âge scolaire. Au vu de ces chiffres, les coûts de la contribution versée par la Confédération aux parents s'élèvent à environ 710 millions de francs pour la première année suivant l'entrée en vigueur de la loi. Lors des quatre premières années, on peut s'attendre à ce que, en raison de la loi d'encouragement (réduction des frais de garde, suppression des lacunes, amélioration de la qualité) et de l'évolution démographique, le recours à un accueil extrafamilial institutionnel pour les enfants s'intensifie. Les coûts liés à la contribution de la Confédération se montent à 860 millions de francs environ à la fin de la première période quadriennale. Il a été décidé de ne pas procéder à une estimation de l'évolution des coûts après cette période, car les présupposés sur lesquels se fonderait une telle estimation sont par trop hypothétiques (évolution du recours aux places d'accueil extrafamilial dans des institutions, augmentation des subventions dans les cantons, fixation de la valeur seuil, etc.).

5.4.2 Conventions-programmes

La commission propose que la Confédération consacre des aides financières à hauteur de 56 millions de francs par an au financement des conventions-programmes. La Confédération participe au maximum à la moitié des dépenses du canton. Le montant alloué par la Confédération peut être réparti comme suit entre les différentes mesures pour le développement de l'accueil extrafamilial pour enfants ainsi que pour le développement de la politique d'encouragement de la petite enfance:

- Création de places d'accueil extrafamilial pour combler les lacunes de l'offre: la Confédération met à disposition 14 millions de francs par an. Si la Confédération et les cantons subventionnent ensemble la création de nouvelles places à hauteur de 28 millions de francs par an, environ 4 000 nouvelles places peuvent être créées chaque année. Cela correspond à peu près au nombre de places créées chaque année dans le cadre du programme d'impulsion actuel.
- Mesures visant à mieux adapter les offres d'accueil extrafamilial aux besoins des parents: la commission propose que la Confédération mette à disposition 14 millions de francs par an pour ces mesures.
- Mesures visant à améliorer la qualité pédagogique et opérationnelle des offres d'accueil extrafamilial pour enfants: la commission propose une aide financière annuelle de la Confédération de 14 millions de francs à cet effet.
- Mesures prévues par les cantons visant à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance dans les cantons: la Confédération doit également consacrer 14 millions de francs par an à ces mesures.

La commission prévoit que la Confédération conclut avec les cantons des conventions-programmes d'une durée de quatre ans. Par conséquent, les moyens doivent être mis à disposition dans le cadre de crédits d'engagement de quatre ans.

5.5 Arguments de la minorité en vue d'une non-entrée en matière ou d'un renvoi

La nécessité d'agir est contestée au sein de la CSEC-N. La décision d'entrer en matière sur le projet de loi comme sur l'arrêté financier a été prise par 17 voix contre 8. Une minorité (Umbricht Pieren, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Wasserfallen Christian) est d'avis qu'en raison de la répartition actuelle des compétences, la Confédération ne doit pas s'engager à soutenir durablement le développement de l'offre d'accueil extrafamilial pour enfants et le développement de la politique d'encouragement de la petite enfance dans les cantons. Il incombe aux cantons et aux communes de participer aux coûts que représente l'accueil extrafamilial, soit par l'octroi de subventions, la définition de tarifs alignés sur les revenus ou de la remise de bon de garde, pour autant que le besoin s'en fasse sentir et que cela réponde à une volonté politique. De nombreux cantons ont déjà mis ce type de mesures en place.

Une autre minorité (Gutjahr, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Umbricht Pieren) est d'avis qu'il faut renvoyer le projet de loi à la commission en la chargeant d'élaborer, dans un délai de deux ans, un nouveau projet afin que tous les parents qui paient pour l'accueil extrafamilial des enfants puissent bénéficier du soutien financier de l'État. Cette minorité souligne que la Suisse compte d'innombrables formes d'accueil différentes. Nombre de parents organisent la garde extrafamiliale de leurs enfants eux-mêmes et n'ont pas recours à une institution étatique pour ce faire: ils laissent par exemple leurs enfants à la garde de parents d'accueil de jour, de voisins – qu'ils rémunèrent –, de membres de la famille, ou encore ils engagent des spécialistes de l'encadrement des enfants ou des nurses. L'encadrement extrafamilial des enfants par une institution reconnue par l'État n'est pas obligatoirement la solution la plus adaptée pour toutes les familles. Ce système est inégalitaire et finalement injuste pour les parents qui paient une aide extérieure pour garder leurs enfants, créant de ce fait des emplois, et ne peuvent pas profiter des aides financières de l'État. Pour cette minorité, il n'est pas dans les attributions des instances politiques de déterminer quelle forme d'accueil est «la bonne» en octroyant des aides financières. Il convient donc, selon elle, de revoir la loi de manière que toutes les familles puissent profiter des aides financières de l'État, quelle que soit la forme d'accueil extrafamilial qu'elles choisissent.

6 Commentaire des dispositions

6.1 Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance

Proposition de minorité (Umbricht Pieren, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Wasserfallen Christian) concernant le champ d'application

Cette proposition vise à limiter le champ d'application de la loi et de l'arrêté fédéral à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation. La référence

à la politique d'encouragement de la petite enfance doit dès lors être supprimée dans le titre, le champ d'application (art. 2), les définitions (art. 3) et aux art. 13 et 17. La politique d'encouragement de la petite enfance doit rester de la seule compétence des cantons. La minorité rappelle que l'objectif premier de l'initiative parlementaire est d'alléger la charge financière des parents. Il n'est pas nécessaire que la Confédération soutienne une politique d'encouragement de la petite enfance, car les cantons et les communes sont déjà impliqués dans un grand nombre de programmes et soutiennent une multitude d'offres dans ce domaine.

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 Buts

L'art. 1 décrit les buts de la loi.

Al. 1

Les objectifs poursuivis par la Confédération sont de favoriser une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation et d'améliorer l'égalité des chances pour les enfants d'âge préscolaire. L'objectif consistant à améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle correspond à celui de l'actuelle LAAcc. L'égalité des chances est un objectif supplémentaire ajouté par l'initiative parlementaire 21.403, qui demande que soient créées les conditions favorisant l'égalité des chances entre tous (les enfants) quant à leur formation et à leur développement social.

Al. 2

Pour atteindre les objectifs mentionnés à l'al. 1, la Confédération accorde des contributions financières en vue de réduire les frais à la charge des parents, de combler les lacunes existantes dans l'offre d'accueil et d'améliorer l'adéquation des offres aux besoins des parents. La Confédération souhaite également améliorer la qualité de l'offre d'accueil extrafamilial pour enfants et aider les cantons à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance.

Les aides financières prévues par la présente loi sont des aides financières au sens de l'art. 3, al. 1, LSu[76]. La LSu s'applique donc ici. Il conviendra de s'y référer pour tous les points qui ne sont pas expressément réglés par la présente loi. Cela concerne notamment les conséquences du non-accomplissement ou de l'accomplissement défectueux d'une tâche (art. 28 LSu), les questions relatives à la prescription et au règlement des litiges (art. 32 et 35 LSu) ainsi que les dispositions pénales et les sanctions de droit administratif (art. 37 à 40 LSu).

76 RS **616.1**

Proposition de minorité (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Umbricht Pieren) à l'art. 1, al. 2, let. b, c et d

Cette proposition va de pair avec la suppression des conventions-programmes (art. 13 à 16). Elle vise à ce que des programmes soient financées par les cantons et les communes, la responsabilité en matière de modèles d'accueil extrafamilial relevant de ces collectivités et non de la Confédération. Si la Confédération inscrit maintenant dans la loi le financement direct axé sur la personne, les cantons seront dans l'obligation de financer eux-mêmes des programmes.

Proposition de minorité (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena, Wasserfallen Christian) à l'art. 1, al. 2, let. c

Selon cette proposition, l'amélioration de la qualité de l'offre ne doit pas être un but poursuivi par la loi: la qualité relève de la seule compétence des cantons et des communes et n'a pas à être intégrée dans une loi fédérale. Chaque canton doit pouvoir édicter des dispositions répondant aux besoins ou aux intérêts locaux ou cantonaux. La Confédération ne doit pas intervenir. La let. c doit donc être biffée.

Art. 2 Champ d'application

Cet article définit le champ d'application de la loi, c'est-à-dire le domaine auquel la loi s'applique.

Let. a

La let. a prévoit que la loi s'applique à tous les enfants de la naissance jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire pour autant qu'ils soient pris en charge selon un mode de garde institutionnelle. Cette période correspond quant à son terme («fin de la scolarité obligatoire») à celle de l'art. 2 LAAcc. Le projet prévoit toutefois qu'elle débute avec la naissance («de la naissance»), même si les enfants ne sont généralement pas pris en charge selon un mode de garde institutionnelle avant la fin du troisième mois (voir aussi les explications relatives à l'art. 4, al. 2).

Let. b

La loi couvre également le domaine de la politique d'encouragement de la petite enfance et s'applique par conséquent aux mesures pour le développement de ce domaine dans les cantons. Ces mesures peuvent couvrir des offres prénatales, telles que des conseils aux parents.

Proposition de minorité (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena, Wasserfallen Christian) à l'art. 2, let. a

Cette proposition souhaite limiter le champ d'application de la loi à l'accueil extrafamilial pour enfants d'âge préscolaire tant pour les contributions de la Confédération aux frais supportés par les parents pour la garde de leur enfant par des tiers (Section 2) que pour les conventions programmes conclues avec les cantons (Section 3). Les enfants ayant atteint l'âge de la scolarité obligatoire ne sont dès lors pas pris en compte.

La minorité souligne que le concordat Harmos prévoit la mise en place, si nécessaire, d'une offre de garde extrafamiliale pour les enfants scolarisés, soit la création de structures de jour assurant en outre le repas de midi. Là aussi, la Confédération ne doit pas intervenir, notamment dans les cantons qui n'ont pas adhéré au concordat. À l'image de ce que prévoit la commission, cette proposition de minorité prévoit que la loi s'appliquera uniquement aux enfants pris en charge selon un mode de garde institutionnelle.

Proposition de minorité (de Montmollin, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Umbricht Pieren, Wasserfallen Christian) à l'art. 2, let. a

Cette proposition vise à ce que la loi en matière d'accueil extrafamilial pour enfants ne s'applique que jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire du degré primaire. Lors de la procédure de consultation, un grand nombre de cantons ainsi que la CDAS, l'ACS et l'UVS, Travail Suisse, le cp et UPS ont relevé qu'un champ d'application allant de la naissance jusqu'à la fin de l'école primaire (12 ans) devait être privilégié. Durant cette période, l'accueil extrafamilial est déterminant pour permettre la conciliation de la vie familiale et de l'activité professionnelle, en particulier pour le retour des mères au travail après une naissance. En revanche, l'accueil extrafamilial dès le secondaire I (dès 12 ans) est moins déterminant pour atteindre un bon équilibre entre vie privée et vie professionnelle.

L'impact économique est également à considérer. Les ménages avec des enfants de 0 à 12 ans dépensent environ 465 francs par mois et par enfant[77] pour la prise en charge dans les crèches et les structures d'accueil parascolaire. Il s'agit là d'une somme substantielle pour de jeunes parents en début de carrière professionnelle. Les coûts de l'accueil parascolaire durant le secondaire I sont très clairement inférieurs et affectent en conséquence moins les parents.

Si l'on veut réaliser des économies tout en atteignant le but premier de la loi, qui vise à apporter une aide aux parents, la contribution fédérale pour le niveau secondaire I peut être supprimée.

Proposition de minorité (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Umbricht Pieren) à l'art. 2, let. b

Cette proposition va de pair avec la suppression des conventions-programmes (art. 13 à 16). Elle vise à ce que des programmes soient financées par les cantons et les communes, la responsabilité en matière de modèles d'accueil extrafamilial relevant de ces collectivités et non de la Confédération. Si la Confédération inscrit maintenant dans la loi le financement direct axé sur la personne, les cantons seront dans l'obligation de financer eux-mêmes des programmes.

77 Recommandations de la CDAS et de la CDIP du 15.11.2022 sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants; disponibles sur les sites de la CDAS (https://www.sodk.ch/de/dokumentation/empfehlungen/) et de la CDIP (https://www.edk.ch/fr/documentation/textes-juridiques/recommandations-1?set_language=fr).

Art. 3 Définitions

Let. a

La présente loi définit l'accueil extrafamilial pour enfants comme la prise en charge régulière d'enfants en âge préscolaire ou scolaire par des tiers qui permet aux parents d'exercer une activité lucrative ou de suivre une formation.

Let. b

La définition de la garde institutionnelle s'oriente sur celle de l'Office fédéral de la statistique (OFS)[78]. Selon cette définition, la garde institutionnelle comprend les structures privées ou publiques prenant en charge les enfants en âge préscolaire (crèche, garderies), en âge scolaire (accueil parascolaire ou école à horaire continu), ainsi que l'accueil familial de jour dès lors qu'il est organisé en association, en fondation ou qu'il prend la forme d'un organisme doté de la personnalité juridique. Par conséquent, les nounous, jeunes filles au pair, grands-parents, voisins ou connaissances à qui les parents confient la garde de leurs enfants ne tombent pas sous cette définition. Cela vaut également pour les groupes de jeux, étant donné qu'ils visent avant tout la socialisation des enfants, et non la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Dans le cas de la garde institutionnelle, certaines exigences sont posées notamment concernant les normes de qualité, ce qui n'est pas le cas pour la garde non institutionnelle, puisqu'elle est d'ordre privé. En outre, les tarifs sont définis par l'institution qui accueille les enfants ou la commune, ce qui assure leur transparence.

Let. c

Une distinction est faite entre la politique d'encouragement de la petite enfance au sens strict et celle au sens large. La politique d'encouragement de la petite enfance au sens strict intègre les besoins des bébés à naître (encore dans le ventre maternel) et des enfants en âge préscolaire (nourrissons et enfants en bas âge). La politique d'encouragement de la petite enfance au sens large intègre les besoins des bébés à naître (encore dans le ventre maternel) et des enfants en âge préscolaire (nourrissons et enfants en bas âge jusqu'à leur entrée à l'école enfantine ou dans le cycle élémentaire) ainsi que des personnes qui les élèvent, dans les domaines politiques qui les concernent, et crée ainsi les conditions-cadres pour soutenir les processus d'apprentissage et de développement des enfants en âge préscolaire et permettre à ces derniers de grandir de manière sûre et saine. Le rapport du Conseil fédéral du 3 février 2021 relatif à la politique de la petite enfance présente, entre autres, un catalogue (non exhaustif) des prestations ou offres dans ce champ politique. Les prestations considérées portent tant sur l'encouragement général dans le domaine de la petite enfance et les prestations de conseil et de soutien pour faire face aux défis de la vie quotidienne et aux situations de vie particulières que sur les aides complémentaires à l'éducation. La politique d'encouragement de la petite enfance s'applique ainsi à tous les enfants d'âge préscolaire, y compris à ceux qui ont des besoins particuliers ou qui souffrent de handicap, et ce quelle que soit leur situation familiale ou sociale. Elle comprend également toutes les

78 https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/familles/accueil-extrafamilial-enfants.assetdetail.13007502.html

mesures tendant à favoriser l'inclusion des enfants à besoins particuliers dans les structures et offres ordinaires.

Proposition de minorité (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena, Wasserfallen Christian) à l'art. 3, let. a et b

Comme pour le champ d'application, les définitions doivent se limiter à l'accueil extrafamilial pour enfants d'âge préscolaire. Toutes les références aux enfants d'âge scolaire ainsi qu'aux offres qui leur sont destinées doivent donc être supprimées (cf. avis de la minorité à l'art. 2, let. a).

Section 2 Contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants

Art. 4 Principes

Al. 1

Cet alinéa rappelle l'objectif de la participation financière de la Confédération. Cette dernière doit profiter aux parents et vise à réduire les frais à leur charge pour l'accueil extrafamilial pour enfants. Conformément aux objectifs de la loi inscrits à l'art. 1, les parents ne doivent pouvoir bénéficier de la contribution de la Confédération que s'ils recourent à la garde institutionnelle.

Tous les parents qui font appel à une garde institutionnelle pour leurs enfants, quelle que soit leur situation financière, profitent de cette participation fédérale. Il appartient au canton ou à la commune de prévoir le cas échéant des tarifs différenciés en fonction du revenu ou de la situation sociale de la famille.

Al. 2

Cet alinéa inscrit dans la loi un droit à la contribution de la Confédération pour tout enfant qui est pris en charge dans un cadre institutionnel. Il faudra donc prévoir dans le budget ordinaire de la Confédération un poste pour cette nouvelle participation financière fédérale. À la différence des aides financières prévues à la section 3, si les crédits ouverts devaient s'avérer insuffisants, un crédit complémentaire devra être adopté. Il ne sera pas possible d'instaurer un ordre de priorité.

Pour donner droit à une contribution, l'enfant doit être gardé dans un cadre institutionnel conformément à la définition donnée à l'art. 3. Ainsi les enfants gardés par exemple dans une crèche, dans une structure d'accueil parascolaire ou par une famille de jour organisée sous la forme d'un organisme doté de la personnalité juridique donnent droit à une contribution, peu importe que l'institution soit publique ou privée. Tel n'est pas le cas en revanche des enfants gardés à domicile par une nounou, une jeune fille au pair ou confiés aux grands-parents, voisins ou connaissances contre rémunération.

Sont visés les enfants de la naissance jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Dans les faits, les crèches n'acceptent de prendre en charge les bébés qu'à partir de trois ou quatre mois. Le plus souvent, l'enfant est confié à une crèche par les parents au terme du congé de maternité éventuellement prolongé par un congé non payé. Toutefois, dans certaines situations, il est possible qu'un bébé de deux mois par exemple soit

déjà confié à une crèche ou une famille de jour. Les parents devront alors assumer les frais de l'accueil extrafamilial et il est dès lors juste qu'ils puissent bénéficier de la contribution. Dans tous les cas, la contribution n'est due qu'à partir du moment où les parents font effectivement garder leurs enfants. Enfin, la contribution n'est octroyée que pour des enfants qui n'ont pas atteint la fin de la scolarité obligatoire. Au-delà, le législateur est d'avis que les jeunes n'ont plus besoin d'un encadrement spécifique en dehors des périodes d'enseignement et qu'ils peuvent par exemple raisonnablement rentrer manger à la maison à midi si leur emploi du temps le leur permet. Par expérience, les besoins en termes d'accueil extrafamilial diminuent avec l'âge des enfants. Souvent, au niveau du secondaire, seul un accueil de midi est encore proposé.

Al. 3

La contribution de la Confédération doit profiter aux parents et diminuer effectivement les frais à leur charge pour l'accueil extrafamilial de leurs enfants. Elle ne peut donc être compensée par des contributions dues aux parents par les pouvoirs publics (cantons ou communes) ou par les employeurs si ces derniers sont tenus légalement de participer au financement de l'accueil extrafamilial.

Proposition de minorité (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena) à l'art. 4, al. 1

L'objectif de la loi est de permettre une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation et non de soutenir financièrement les parents qui ont recours à l'accueil extrafamilial pour d'autres raisons. Lorsque les parents ont des taux d'occupation qui, cumulés, n'atteignent pas les 100 %, ils ne doivent pas pouvoir prétendre à la contribution de la Confédération s'ils font appel à la garde institutionnelle pour leur enfant. En effet, dans une telle situation, les parents devraient pouvoir s'arranger entre eux pour financer seuls la garde de leur enfant. Il en va de même lorsque le temps consacré à la formation de l'un des parents cumulé avec le taux d'occupation ou le temps consacré par l'autre parent à la formation ne dépasse pas les 100 %.

Proposition de minorité (de Montmollin, Fiala, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Tuena, Umbricht Pieren) à l'art. 4, al. 1

L'objectif de la loi est de permettre aux parents d'exercer une activité lucrative ou de poursuivre une formation et non de les soutenir financièrement lorsqu'ils font valoir leur droit à un encadrement extrafamilial pour d'autres raisons. Afin d'éviter qu'une aide financière ne soit versée aux parents qui, au vu de leur taux d'occupation, pourraient s'occuper de leurs enfants, il convient de fixer le taux d'activité cumulé minimal donnant droit à la contribution fédérale dans les dispositions d'exécution, en tenant compte des situations spécifiques (par ex. de la situation des familles monoparentales). Il incombe au Conseil fédéral de définir le taux approprié.

Proposition de minorité (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena, Wasserfallen Christian) à l'art. 4, al. 2

Cette proposition entend restreindre le champ d'application de la loi à l'accueil extrafamilial pour les enfants d'âge préscolaire. Dès lors, la contribution de la Confédération serait versée uniquement pour les enfants qui n'ont pas atteint l'âge du début de la scolarité obligatoire. Les parents d'enfant d'âge scolaire qui fréquentent un accueil parascolaire ne pourront prétendre à cette contribution (cf. proposition de la minorité à l'art. 2, let. a). Les enfants d'âge scolaire fréquentent l'école et n'ont donc besoin d'un accueil qu'en dehors des heures d'enseignement. Les frais qui en résultent pour les parents sont dès lors moins élevés en comparaison avec les frais pour l'accueil préscolaire.

Proposition de minorité (de Montmollin, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Umbricht Pieren, Wasserfallen Christian) à l'art. 4, al. 2

Cette proposition vise à ce que la loi en matière d'accueil extrafamilial pour enfants ne s'applique que jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire du degré primaire (cf. proposition de minorité à l'art. 2, let. a). Lors de la procédure de consultation, un grand nombre de cantons ainsi que la CDAS, l'ACS et l'UVS, Travail Suisse, le cp et UPS ont relevé qu'un champ d'application allant de la naissance jusqu'à la fin de l'école primaire (12 ans) ~~d~~devait être privilégié. Durant cette période, l'accueil extrafamilial est déterminant pour permettre la conciliation de la vie familiale et de l'activité professionnelle, en particulier pour le retour des mères au travail après une naissance. En revanche, l'accueil extrafamilial dès le secondaire I (dès 12 ans) est moins déterminant pour atteindre un bon équilibre entre vie privée et vie professionnelle.

L'impact économique est également à considérer. Les ménages avec des enfants de 0 à 12 ans dépensent environ 465 francs par mois et par enfant[79] pour la prise en charge dans les crèches et les structures d'accueil parascolaire. Il s'agit là d'une somme substantielle pour de jeunes parents en début de carrière professionnelle. Les coûts de l'accueil parascolaire durant le secondaire I sont très clairement inférieurs et affectent en conséquence moins les parents.

Si l'on veut réaliser des économies tout en atteignant le but premier de la loi, qui vise à apporter une aide aux parents, la contribution fédérale pour le niveau secondaire I peut être supprimée.

79 Recommandations de la CDAS et de la CDIP du 15.11.2022 sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants; disponibles sur les sites de la CDAS (https://www.sodk.ch/de/dokumentation/empfehlungen/) et de la CDIP (https://www.edk.ch/fr/documentation/textes-juridiques/recommandations-1?set_language=fr).

Proposition de minorité (de Montmollin, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Umbricht Pieren, Wasserfallen Christian) à l'art. 4, al. 2

La contribution fédérale visant à alléger les coûts de l'accueil extrafamilial à la charge des parents est destinée aux enfants domiciliés en Suisse. Pour les cas où l'enfant n'est pas domicilié en Suisse, l'art. 6 s'applique.

Proposition de minorité (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Umbricht Pieren) à l'art. 4, al. 2

Cette proposition concerne le droit à la contribution fédérale (voir aussi art. 5, al. 1, et art. 11, al. 1). La loi crée, d'après la minorité, un droit exigible par voie de justice à recevoir la contribution fédérale pour l'accueil extrafamilial des enfants. Cette disposition prendrait le pas sur certaines mesures mises en place au niveau des cantons et des communes, telles que l'octroi de bons de formation. Il convient donc de renoncer à accorder un droit légal à cette contribution.

Proposition de minorité (Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Umbricht Pieren, Wasserfallen Christian) à l'art. 4, al. 4 (nouveau)

Cette proposition porte sur la prise en charge des coûts de mise en œuvre de la loi. La minorité considère que l'accueil extrafamilial des enfants est une problématique qui relève en premier lieu des cantons. Ces derniers ont, d'après elle, mis en place différents systèmes qui semblent plutôt bien fonctionner. Si la Confédération entend, par cette loi, dicter aux cantons la manière dont celle-ci doit être mise en œuvre, elle devrait également prendre en charge les coûts des restructurations et des adaptations qui s'avèreront nécessaires.

Art. 5 Ayants droit

Al. 1

La présente loi fonde un droit à la perception d'une contribution de la Confédération pour l'accueil extrafamilial institutionnel des enfants. En principe, ce sont les parents qui ont droit à cette contribution, car ils supportent en règle générale les coûts de l'encadrement extrafamilial choisi.

Ceci est valable non seulement pour les couples mariés qui font ménage commun, mais également pour les parents séparés ou divorcés, qu'ils aient ou non l'autorité parentale conjointe. Dans ce cas, c'est le parent qui supporte effectivement les coûts de l'accueil extrafamilial qui a droit au versement de la contribution fédérale. Cette contribution lui est donc due. Si les deux parents séparés assument le paiement des coûts de l'accueil extrafamilial, tous deux ont droit au versement de la contribution, au prorata de leur participation.

Al. 2

Dans certains cas, il est possible qu'une autre personne ait droit au versement de la contribution fédérale pour l'accueil extrafamilial des enfants, pour autant qu'elle prenne régulièrement en charge les frais de garde. Par exemple, si un enfant vit dans

une famille d'accueil, qu'il recourt à un accueil extrafamilial institutionnel et que les parents nourriciers supportent les coûts de cet accueil, ces derniers ont droit à la contribution fédérale.

Al. 3

Un enfant ne donne droit qu'à une contribution. Il n'est pas possible que plusieurs personnes, notamment les deux parents, fassent simultanément valoir un droit à la contribution fédérale (interdiction du cumul des contributions). Le Conseil fédéral doit fixer au niveau de l'ordonnance les règles pour le concours de droit.

Proposition de minorité (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Umbricht Pieren) à l'art. 5, titre et al. 1 et 2

Cette proposition concerne le droit à la contribution fédérale (voir aussi art. 4, al. 2, et art. 11, al. 1). La loi crée, d'après la minorité, un droit exigible par voie de justice à recevoir la contribution fédérale pour l'accueil extrafamilial des enfants. Cette disposition prendrait le pas sur certaines mesures mises en place au niveau des cantons et des communes, telles que l'octroi de bons de formation. Il convient donc de renoncer à accorder un droit légal à cette contribution.

Art. 6 Enfants à l'étranger

La contribution de la Confédération prévue par la présente loi fédérale est axée pour ce qui concerne les frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial sur la situation en Suisse et doit être versée en principe exclusivement aux parents qui confient la garde de leurs enfants à des institutions situées sur le territoire suisse. Le projet de loi prévoit donc, à l'instar de la réglementation prévue à l'art. 7, al. 1, de l'ordonnance sur les allocations familiales (OAFam)[80], une limitation aussi large que possible du droit à la prestation pour les enfants qui ne sont pas gardés institutionnellement sur le territoire suisse, mais qui reste compatible avec les obligations de la Suisse découlant des traités internationaux. Partant, un droit aux prestations prévues pour l'accueil extrafamilial des enfants dans un cadre institutionnel à l'étranger ne doit pouvoir être exercé que si la Suisse y est tenue par des conventions internationales.

La coordination de la sécurité sociale entre la Suisse et les États membres de l'UE/AELE est régie par les règlements européens (CE) nº 883/2004[81] et 987/2009[82]. Les prestations familiales sont couvertes par le champ d'application matériel de ces règlements. Les prestations familiales au sens de l'art. 1, let. z, du règlement (CE) nº 883/2004 sont toutes les prestations en nature ou en espèces qui sont versées pour

80 RS **836.21**

81 Règlement (CE) nº 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 166 du 30.4.2004, p. 1; une version consolidée, non contraignante, de ce règlement figure sous RS **0.831.109.268.1**.

82 Règlement (CE) nº 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) nº 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (avec annexes), JO L 284 du 30.10.2009, p. 1; une version consolidée, non contraignante, de ce règlement figure sous RS **0.831.109.268.11**.

compenser des charges de famille. Selon la jurisprudence de la CJCE[83], une contribution de l'État au budget familial, qui réduit les frais d'entretien des enfants, sert entre autres à compenser les charges familiales. La prestation prévue dans le présent projet de loi est conçue comme une contribution de l'État à la réduction des frais d'entretien des enfants. Elles doivent donc être qualifiées de prestations destinées à compenser les charges familiales au sens du règlement (CE) nº 883/2004 et être coordonnées conformément à l'art. 68 du règlement. La prestation doit donc également être accordées aux ressortissants de l'UE/AELE dont les enfants sont pris en charge en institution dans un autre pays de l'UE/AELE.

La prestation prévue ne doit être versée ni aux ressortissants provenant d'un État avec lequel la Suisse a conclu une convention bilatérale de sécurité sociale ni aux ressortissants d'États tiers qui font prendre en charge leurs enfants en institution à l'étranger.

Proposition de minorité (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Umbricht Pieren) à l'art. 6

Selon cette proposition, les contributions fédérales nouvellement créées ne peuvent pas être versées pour des prestations fournies à l'étranger. Si la Confédération souhaite financer l'accueil extrafamilial, il faut que les prestations soient fournies en Suisse.

Art. 7 Contribution de la Confédération

La participation financière de la Confédération n'est pas limitée dans le temps. Elle reste certes secondaire par rapport au total des coûts de l'accueil, mais elle contribue d'une manière non négligeable à la baisse de ces coûts pour les parents. La contribution est versée tant que les conditions d'octroi sont remplies.

Al. 1

La contribution de la Confédération est calculée en fonction des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial et couvre au plus 20 % de ces coûts. Ce pourcentage est un maximum dans la mesure où la contribution de la Confédération peut être réduite conformément à l'art. 8.

Al. 2

Le montant de la contribution est calculé en fonction du recours effectif à l'accueil extrafamilial pour enfants. Plus les parents y recourent, plus les coûts à leur charge sont importants. Ainsi, les parents qui travaillent à temps partiel et qui utilisent l'offre d'accueil extrafamilial pour leur enfant à raison de deux jours par semaine recevront une contribution d'un montant moins élevé que ceux qui travaillent tous deux à plein temps et recourent cinq jours par semaine à l'accueil extrafamilial pour enfants.

On entend par «recours effectif à l'accueil extrafamilial pour enfants» les périodes d'accueil qui sont facturées aux parents.

83 Arrêt de la CJCE du 2 avril 2020, C-802/18, Caisse pour l'avenir des enfants, publication prévue dans le recueil officiel, numéro 38.

Le montant de la contribution dépend également des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial. Ces coûts étant régionalisés (conformément à l'al. 4), les coûts de référence sont ceux retenus au domicile de l'enfant et non au lieu où ce dernier est pris en charge dans un cadre institutionnel.

Al. 3

L'accueil d'un enfant en situation de handicap engendre des coûts supplémentaires, car son encadrement exige davantage de ressources, notamment en matière de personnel. Il apparaît donc opportun de prévoir une contribution plus élevée pour les parents d'un enfant en situation de handicap dès lors que l'accueil de ce dernier dans un cadre institutionnel occasionne effectivement des frais plus élevés. Ces frais peuvent être supportés par les parents ou par les pouvoirs publics, à savoir le canton ou la commune. Le Conseil fédéral fixera les modalités du calcul de la contribution de la Confédération pour ces situations particulières.

Al. 4

Il appartiendra au Conseil fédéral de fixer les coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial dans l'ordonnance. Il définira également les données nécessaires au calcul de ces coûts et déterminera les données que les cantons devront transmettre de manière standardisée à la Confédération.

Ces coûts moyens ne sont pas les mêmes dans toute la Suisse. En effet, suivant les régions, le niveau des salaires, les coûts des loyers, mais aussi les critères de qualité à respecter peuvent être différents. Ces différences se répercutent au final sur les coûts d'une place d'accueil. Ainsi, dans certaines grandes villes, une place d'accueil en crèche coûte plus cher qu'une place d'accueil dans une région rurale. Pour assurer une certaine équité entre tous les parents en Suisse, le mode de calcul de la contribution de la Confédération doit tenir compte de ces différences de coûts. Une différenciation au niveau des coûts moyens pourra être faite en fonction des cantons ou selon des régions plus vastes à déterminer.

Les coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial peuvent varier non seulement en fonction des particularités locales, mais aussi en fonction du type de garde institutionnelle (accueil collectif de jour, accueil parascolaire ou accueil familial de jour). La Confédération recensera régulièrement les coûts moyens d'une place d'accueil pour enfants pour les différents types de gardes institutionnelles afin de pouvoir procéder à la fixation de ces coûts moyens.

Al. 5

Sous réserve des conventions internationales, et en particulier des accords avec l'UE et l'AELE concernant la coordination de la sécurité sociale, l'al. 5 attribue au Conseil fédéral la compétence de fixer les modalités de calcul de la contribution de la Confédération pour les enfants gardés à l'étranger dans un cadre institutionnel.

L'art. 6 limite le droit à la contribution de la Confédération de sorte que celui-ci ne puisse être invoqué que lorsque la Suisse est tenue de verser cette contribution en vertu d'une convention internationale. Seuls les États de l'UE et de l'AELE sont actuellement concernés. Il s'agira donc pour le Conseil fédéral de régler notamment la situation des enfants de frontaliers qui sont gardés dans l'État de domicile de la famille.

Pour les États étrangers, il est notamment difficile de fixer les coûts moyens d'une place d'accueil. Faute d'informations pertinentes et vérifiées, il n'est pas possible de se fonder sur le montant annuel moyen des contributions par enfant versées par un État étranger pour fixer une éventuelle réduction de la contribution fédérale. La possibilité de déterminer de manière globale les coûts moyens pour ces États ou d'établir une moyenne des taux appliqués après réduction de la contribution devra être examinée.

Proposition de minorité (Kutter, Brunner, Fivaz Fabien, Gredig, Python, Roth Pasquier, Schneider Meret, Studer) à l'art. 7, al. 1, 2 et 4

La minorité souligne que la sous-commission a examiné plusieurs options concernant la régionalisation, pour finalement conclure que cette solution n'aurait qu'un effet marginal alors que la charge qui en découlerait serait disproportionnée, notamment pour les raisons suivantes:

– Aucun des modèles prévoyant l'échelonnement de la contribution ne peut être repris tel quel, comme les régions de primes selon la LAMal ou les montants maximaux pris en compte au titre du loyer dans le domaine des prestations complémentaires. En outre, aucune donnée n'est actuellement disponible, qui permettrait de justifier un barème de contributions dégressif en fonction du coût de la vie dans les régions;
– une contribution dégressive selon les régions n'aurait qu'un effet marginal, car elle ne toucherait que 10 % des frais de garde moyens en Suisse;
– la charge administrative supplémentaire qu'il faudrait supporter pour procéder au calcul des contributions dégressives selon les régions et garantir que ces contributions soient largement acceptées par les cantons et par des tiers serait disproportionnée;
– les besoins supplémentaires en structures d'encadrement extrafamilial sont en règle générale plus importants en campagne et il n'est donc pas opportun de verser des contributions moins élevées dans ces régions.

Proposition de minorité (Gutjahr, Gafner, Haab, Herzog Verena, Keller Peter, Rüegger, Umbricht Pieren, Wasserfallen Christian) à l'art. 7, al. 1

Cette proposition est indirectement liée à la proposition de renvoi à la commission, car le projet actuel prévoit uniquement des mesures de soutien à l'accueil institutionnel des enfants et ignore les formes de garde des enfants organisées de manière privée. Avec la proposition globale de la majorité, les coûts s'élèveraient à environ 710 millions de francs par an. La proposition de la minorité permettrait de fixer le montant de la contribution fédérale à 10 % des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial, ce qui représente une réduction des dépenses annuelles de 50 %, les ramenant à 360 millions de francs (voir aussi art. 8, al. 1). L'accueil extrafamilial dans des institutions serait ainsi toujours privilégié par rapport aux formes d'accueil organisées de manière privée, mais les coûts pour la Confédération seraient moindres.

Art. 8 Réduction de la contribution de la Confédération

Dans un premier temps, à savoir pendant les quatre premières années suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, tous les parents pourront prétendre à une contribution de la Confédération au taux de 20 % (cf. art. 7). Toutefois, il est important que les cantons et les communes, premiers compétents en matière d'accueil extrafamilial pour enfants, continuent à s'investir financièrement après l'entrée en vigueur de la présente loi. Il convient dans tous les cas d'éviter qu'ils ne réduisent leurs contributions au motif que la Confédération soutient désormais les parents. C'est pourquoi la présente loi met en place un mécanisme de réduction de la contribution de la Confédération si les cantons n'augmentent pas leurs contributions jusqu'à un certain seuil, ou s'ils la réduisent.

Al. 1

La contribution de la Confédération pourra être réduite tous les quatre ans si l'engagement financier du canton est insuffisant, c'est-à-dire si la somme des contributions à l'accueil extrafamilial pour enfants dans un cadre institutionnel versées au sein d'un canton est inférieure à une valeur seuil fixée par la Confédération.

La réduction éventuelle de la contribution de la Confédération n'interviendra qu'après une première période de quatre ans suivant l'entrée en vigueur de la loi afin de laisser aux cantons une période pour s'adapter et modifier leur législation le cas échéant. L'objectif ainsi poursuivi est d'encourager les cantons à investir davantage dans l'accueil extrafamilial afin de réduire les frais à la charge des parents. La réduction de la contribution versée aux parents, pénalisante pour eux, pourrait augmenter la pression politique au sein des cantons concernés.

Afin toutefois de garantir une contribution minimale pour tous les parents qui ont recours à une garde institutionnelle pour leur enfant, quel que soit leur canton de domicile, la contribution de la Confédération couvrira au minimum 10 % des coûts d'une place d'accueil extrafamilial pour enfants.

Pour éviter des effets de seuils indésirables, l'éventuelle réduction de la contribution se fera de manière linéaire et non par échelon.

Pour la fixation du montant de la contribution, il convient de se référer au montant annuel moyen des contributions versées par enfant dans le canton où est domicilié l'enfant et non dans le canton où ce dernier est gardé.

Al. 2

Le montant comme le type de contributions versées dans un canton varient fortement d'un canton à l'autre. La commission a dès lors souhaité opter pour un critère objectif et facile à appliquer à tous les cantons pour déterminer l'éventuelle réduction.

Est déterminant le montant annuel moyen des contributions à l'accueil extrafamilial par enfant âgé de 0 à 15 ans (enfants de moins de 16 ans) au sein d'un canton. Le montant total des contributions imputables selon l'al. 2 est divisé par le nombre d'enfants de 0 à 15 ans dans un canton donné.

Conformément à l'art. 2, le présent projet de loi concerne les enfants, de la naissance jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Par souci de simplicité et d'uniformité, une

limite d'âge pour les enfants à prendre en considération a été fixée. Cela évite de devoir s'appuyer sur des données pouvant varier d'un canton à un autre concernant la fin de la scolarité obligatoire.

Les données concernant les enfants sont disponibles auprès de l'OFS. Il appartiendra aux cantons de fournir à l'OFAS les informations concernant le montant des contributions versées sur leur territoire (cf. art. 9, al. 2 et 4).

Al. 3

Sont imputables les subventions des cantons et des communes ainsi que les contributions des employeurs à l'accueil extrafamilial pour enfants prescrites légalement. Seules les contributions à l'accueil extrafamilial pour enfants sont prises en compte, comme le prévoit l'art. 3*a*, al. 2, LAAcc. Il doit ainsi s'agir de contributions destinées à réduire à long terme les frais à la charge des parents: par exemple les contributions financières aux structures d'accueil, la participation aux frais de personnel (salaires, frais de formation), les contributions versées directement aux parents, la mise à disposition gratuite de locaux, etc.

Proposition de minorité (Gutjahr, Gafner, Haab, Herzog Verena, Keller Peter, Rüegger, Umbricht Pieren, Wasserfallen Christian) à l'art. 8, al. 1

Cette proposition est indirectement liée à la proposition de renvoi à la commission, car le projet actuel prévoit uniquement des mesures de soutien à l'accueil institutionnel des enfants et ignore les formes de garde des enfants organisées de manière privée. Avec la proposition globale de la majorité, les coûts s'élèveraient à environ 710 millions de francs par an. La proposition de la minorité permettrait de fixer le montant de la contribution fédérale à 10 % des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial, ce qui représente une réduction des dépenses annuelles de 50 %, les ramenant à 360 millions de francs (voir aussi art. 7, al. 1). L'accueil extrafamilial dans des institutions serait ainsi toujours privilégié par rapport aux formes d'accueil organisées de manière privée, mais les coûts pour la Confédération seraient moindres.

Art. 9 Fixation de la valeur seuil

Al. 1

Il appartiendra au Conseil fédéral de fixer par voie d'ordonnance la valeur seuil, c'est-à-dire le montant annuel des contributions versées au niveau cantonal par enfant de moins de 16 ans, considéré comme suffisant pour pouvoir prétendre à la contribution de la Confédération à hauteur de 20 %. Cette valeur seuil devra être fixée de manière à inciter les cantons à s'investir davantage.

Al. 2

La valeur seuil fixée par le Conseil fédéral doit être pertinente. Elle ne doit être ni trop élevée, car elle risquerait de pénaliser tous les cantons, y compris ceux qui s'investissent déjà dans une large mesure dans l'accueil extrafamilial, ni trop basse, car elle en perdrait son caractère incitatif. Pour pouvoir fixer au plus juste cette valeur seuil, le Conseil fédéral a besoin de données de la part des cantons. Il lui faut en particulier savoir pour chaque canton quel est le montant annuel moyen des contributions versées

au sein de ce canton par enfant âgé de moins de 16 ans. Seuls les cantons sont en mesure de fournir ces renseignements. Ces données sont également nécessaires au calcul de l'éventuelle réduction de la contribution fédérale.

Elles doivent être mises à la disposition de la Confédération de manière standardisée afin de pouvoir être utilisées de manière efficiente.

Al. 3

La valeur seuil doit être adaptée par le Conseil fédéral périodiquement. Une périodicité de quatre ans paraît appropriée: cela permet, le cas échéant, de faire coïncider l'application d'une nouvelle valeur seuil avec une nouvelle période contractuelle pour les conventions-programmes.

Al. 4

En tant qu'autorité d'exécution, il appartiendra à l'OFAS de fixer l'éventuelle réduction de la contribution fédérale pour chaque canton. Pour ce faire, il examinera les données mises à disposition par les cantons conformément à l'al. 2 et les comparera avec la valeur seuil fixée par le Conseil fédéral. La réduction de la contribution se fera de manière linéaire.

Proposition de minorité (Fivaz Fabien, Prezioso, Python, Schneider Meret) aux art. 7, 8 et 9

Cette proposition vise à corriger les désavantages du modèle échelonné tout en maintenant une forte incitation pour les cantons. Dans ce modèle de bonus linéaire, la Confédération accorde à tous les parents y ayant droit une contribution de base (10 %), complétée par une contribution complémentaire (10 % au maximum) versée aux parents dont le canton de résidence prévoit des subventions supplémentaires. Cette contribution complémentaire (bonus) est définie suivant un principe linéaire, ce qui permet d'éviter les effets de seuil tout en récompensant les efforts même modestes des cantons. Une limite inférieure est fixée pour indiquer le montant minimal des subventions cantonales par enfant nécessaire pour l'octroi d'une contribution complémentaire. L'augmentation linéaire n'intervient qu'à partir de cette valeur seuil, ce qui incite les cantons à renforcer leur engagement. Une limite maximale est également prévue qui fixe un plafond au-delà duquel la contribution complémentaire n'augmente plus. Cette proposition permet de tenir compte des très grandes différences structurelles entre les cantons, notamment quant à la forme et au montant des subventions accordées, tout en incitant les cantons à s'engager plus fortement. Ce modèle permet également d'éliminer les effets de seuil.

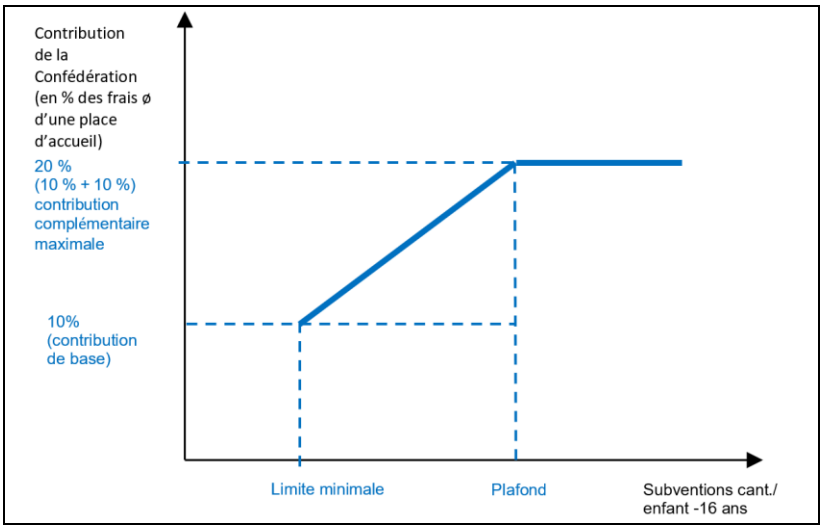
Le modèle de contribution fédérale versée aux parents proposé par la CSEC-N vise à diminuer de manière significative les coûts de l'accueil à la charge des parents tout en incitant les cantons à renforcer ou à maintenir leur engagement dans l'accueil extrafamilial pour enfants.

La procédure de consultation a confirmé que la contribution fédérale destinée à alléger la charge des parents était reconnue comme une priorité. Elle a toutefois révélé que le modèle fondé sur une contribution de base et une contribution complémentaire échelonnée présentait un certain nombre de désavantages parmi lesquels l'effet de seuil,

des difficultés de mise en œuvre et le caractère peu incitatif pour les cantons déjà engagés.

Dans le but de tenir compte des très grandes différences structurelles entre les cantons, notamment quant à la forme et au montant des subventions accordées, tout en incitant les cantons à s'engager plus fortement, il est proposé que la contribution complémentaire (bonus) soit attribuée selon un modèle linéaire avec une limite minimale et maximale.

Les coûts que représente la contribution fédérale versée aux parents s'élèvent, si l'on considère ce modèle, à environ 610 millions de francs pour la première année suivant l'entrée en vigueur de la loi.



Proposition de minorité (Wasserfallen Christian, de Montmollin, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Keller Peter, Rüegger, Umbricht Pieren, Vincenz) aux art. 7, 8 et 9

Pour la minorité, le rôle de la Confédération doit se porter exclusivement sur le soutien aux parents en lien avec l'accueil extrafamilial. Avec cette proposition, les montants versés en soutien aux parents sont indépendants des politiques cantonales; ils ne varient ni à la hausse ni à la baisse, en fonction de celles-là. Seuls doivent être pris en compte les coûts réels locaux (salaires, loyers), qui sont indépendants des choix des politiques cantonales. La minorité veut éviter que les cantons disposent d'un effet de levier pour augmenter (ou réduire) la participation fédérale aux coûts des structures d'accueil de la petite enfance.

Les coûts que représente la contribution fédérale versée aux parents s'élèvent, si l'on considère ce modèle, à environ 530 millions de francs pour la première année suivant l'entrée en vigueur de la loi.

Proposition de minorité (Umbricht Pieren, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Keller Peter, Rüegger) aux art. 7, 8 et 9

Selon cette proposition, la contribution de la Confédération couvre 10 % des coûts facturés aux parents dans une institution déterminée. Cette variante soulagerait les parents sur la base du tarif qu'ils paient effectivement après déduction des autres subventions (communales, cantonales, versées par des tiers). Les parents qui ont des factures d'accueil extrafamilial plus élevées recevront une contribution de la Confédération également plus élevée. Les parents qui touchent déjà des subventions cantonales ou communales percevront une contribution de la Confédération d'un montant moindre. Selon la minorité, ce système basé sur les coûts effectifs et non sur les tarifs pratiqués par les crèches serait le plus susceptible de garantir un traitement équitable de tous les parents dans le cadre d'une loi succincte.

Les coûts que représente la contribution fédérale versée aux parents s'élèvent, si l'on considère ce modèle, à 360 millions de francs au plus pour la première année suivant l'entrée en vigueur de la loi.

Art. 10 Surindemnisation

Al. 1

L'objectif de la contribution de la Confédération est d'alléger la charge financière des parents qui recourent à la garde institutionnelle. Toutefois, la contribution de la Confédération ne doit pas avoir pour effet d'améliorer la situation des parents dont les frais pour l'accueil extrafamilial pour enfants sont inférieurs à la contribution fédérale à laquelle ils ont droit.

Al. 2

Il y a surindemnisation dès que la contribution de la Confédération, à laquelle les parents ont droit en fonction de la durée de la prise en charge, dépasse les frais effectivement mis à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial de leurs enfants.

Al. 3

Le montant de la surindemnisation résulte de la différence entre le montant de la contribution de la Confédération et le montant des frais d'accueil extrafamilial pour enfants facturés aux parents. La contribution de la Confédération est réduite de cette différence. Elle peut être réduite jusqu'à 0 franc.

Art. 11 Octroi de la contribution de la Confédération aux ayants droit

Al. 1

Les parents doivent assumer chaque mois des frais pour l'accueil extrafamilial de leurs enfants. Il est dès lors opportun qu'ils bénéficient mensuellement de la contribution de la Confédération. Un paiement qui n'interviendrait que de manière épisodique (une à deux fois par année par exemple) ne permettrait pas de soulager efficacement les familles. Certaines d'entre elles ont en effet un budget serré et une épargne modeste: un paiement rétroactif portant sur plusieurs mois ne permet pas d'alléger leur budget au quotidien. Exceptionnellement, soit principalement lorsque les parents ne recourent

que rarement et irrégulièrement à une forme d'accueil extrafamilial, les coûts ne leur sont pas facturés mensuellement. Dans ces cas, la contribution fédérale ne doit leur être versée que s'ils supportent effectivement les coûts de l'accueil extrafamilial.

Al. 2

Les cantons sont compétents pour vérifier que les conditions d'octroi de la contribution de la Confédération sont remplies et verser ladite contribution.

Plus précisément, le canton compétent est celui dans lequel l'enfant est domicilié l'enfant.

Al. 3

Les cantons définissent la procédure d'octroi des contributions fédérales sur la base des structures et des systèmes en place chez eux dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants. Ils peuvent ainsi choisir le modèle le mieux adapté à leur système. Ils doivent s'assurer qu'en fonction du modèle choisi, les institutions, les communes, les parents ou des tiers soient en mesure de fournir les données nécessaires au versement de la contribution fédérale. Les cantons devront également déterminer l'autorité cantonale compétente pour l'exécution de la présente loi, prévoir des mécanismes de contrôle, etc.

En vertu de l'art. 46 Cst., les cantons sont tenus d'assumer les coûts administratifs liés à l'exécution du droit fédéral.

Al. 4

Dans nombre de cantons, ce sont les communes qui sont en premier lieu en charge de l'accueil extrafamilial pour enfants et non les cantons. C'est pourquoi les cantons peuvent décider de déléguer aux communes l'octroi de la contribution de la Confédération. Une délégation de tâches à une association de communes est également envisageable. Enfin, certains cantons, à l'image du canton de Vaud, ont créé une fondation de droit public qui est chargée de coordonner et de faciliter le développement de l'accueil extrafamilial des enfants sur le territoire cantonal et qui gère les contributions à l'accueil extrafamilial. Il peut dès lors être judicieux de déléguer à une telle organisation certaines tâches prévues par la présente loi. Il est également envisageable pour un canton de déléguer certaines tâches à une ou plusieurs institutions de droit privé.

Dans tous les cas, les cantons restent responsables de la bonne exécution de la présente loi, qu'ils assument directement les tâches qui leur sont attribuées ou qu'ils en délèguent l'exécution.

Al. 5

La Confédération doit avoir la possibilité d'imposer aux cantons certaines directives concernant la procédure. Cela concerne notamment l'obligation des cantons de mettre à disposition des parents un service qui les soutienne en cas de questions concernant le versement de la contribution fédérale.

Proposition de minorité (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Umbricht Pieren) à l'art. 11, titre et al. 1

Cette proposition concerne le droit à la contribution fédérale (voir aussi art. 4, al. 2, et art. 5, al. 1). La loi crée, d'après la minorité, un droit exigible par voie de justice à recevoir la contribution fédérale pour l'accueil extrafamilial des enfants. Cette disposition prendrait le pas sur certaines mesures mises en place au niveau des cantons et des communes, telles que l'octroi de bons de garde. Il convient donc de renoncer à accorder un droit légal à cette contribution.

Art. 12 Remboursement de la contribution de la Confédération

Al. 1

L'OFAS, chargé de l'exécution de la présente loi, doit avoir un interlocuteur unique dans chaque canton. Même si le canton a décidé de déléguer certaines de ses tâches aux communes ou à une autre entité conformément à l'art. 11, il appartient au canton et à lui seul de veiller à la bonne application de la loi sur son territoire et de rendre compte à l'OFAS.

Le canton devra ainsi établir une à deux fois par année un décompte des contributions versées sur son territoire.

Les décomptes et demandes de remboursement des cantons devront être adressés à l'OFAS sous une forme standardisée, soit au moyen des applications numériques utilisées par cet office.

Al. 2

Après examen du décompte des contributions, l'OFAS prendra une décision conformément à l'art. 16 LSu et fixera le montant total des contributions à rembourser aux cantons. En cas de désaccord sur le montant retenu, le canton pourra faire recours contre la décision de l'OFAS.

Conformément à l'art. 23, al. 2, LSu, un pourcentage de l'aide financière (au maximum 80 %) pourra en principe être versé au canton avant la fixation du montant définitif de l'aide.

Section 3 Conventions-programmes

Art. 13 Aides financières aux cantons et à des tiers

Les conventions-programmes sont des contrats de droit public conclus entre l'office fédéral compétent et les cantons.

Cet instrument repose sur le principe suivant: la Confédération et le canton concerné négocient une contribution globale pour un programme, c'est-à-dire pour un train de mesures coordonné et cohérent, qui s'étend généralement sur quatre ans. Pour que la prestation financière de la Confédération soit versée, un certain nombre d'objectifs, de résultats et d'effets doivent être atteints. Les conventions négociées avec les différents cantons se rapportent à des objectifs stratégiques fixés au préalable par la Confédération et les cantons.

La convention-programme matérialise l'idée directrice suivante: au lieu de toucher des subventions séparées par projet, les cantons devraient toucher des subventions globales ou forfaitaires de la part de la Confédération pour les tâches qu'ils accomplissent conjointement avec elle.

Les art. 16 à 22 LSu règlent l'octroi des subventions. Tandis que les subventions sont généralement allouées par voie de décision ou par contrat (art. 16, al. 1 et 2, LSu), celles qui sont octroyées aux cantons le sont en général sur la base de conventions-programmes (art. 16, al. 3, LSu).

Al. 1

Par la présente loi, la Confédération souhaite développer l'accueil extrafamilial pour enfants en concluant des conventions-programmes avec les cantons visant à combler les lacunes dans l'offre d'accueil, à renforcer l'adéquation des offres d'accueil aux besoins des parents et à améliorer la qualité de ces offres (let. a à c). Réaliser des progrès dans ce domaine, c'est-à-dire développer l'accueil extrafamilial pour enfants, constitue l'un des principaux objectifs des conventions-programmes entre la Confédération et les cantons. Cet objectif doit amener les cantons à ne pas se contenter du statu quo, mais à développer de manière globale le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants. Plus concrètement, il oblige les cantons à investir davantage dans ce domaine et ne les autorise notamment pas à réduire leurs subventions à l'accueil extrafamilial pour enfants.

Concernant les lacunes à combler (let. a), la difficulté réside dans le fait que la plupart des cantons ne seront que très difficilement en mesure d'amener la preuve du besoin de places au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, faute des données (statistiques) nécessaires. L'idée est que la Confédération ne demande pas aux cantons de fournir cette preuve du besoin durant la première période du programme (à savoir les quatre premières années). Le fait que les cantons financent pour moitié les nouvelles places d'accueil offre une garantie suffisante pour que les cantons ne créent que des places réellement nécessaires. En parallèle, les cantons devront s'engager à créer durant ces quatre premières années les bases nécessaires permettant de fournir la preuve du besoin ou de justifier les objectifs en terme de taux de couverture pour une période de programme suivante. Afin de faciliter cette tâche, une statistique nationale des domaines d'encouragement sera créée conformément à la présente loi (cf. section 4).

Comme pour les lacunes à combler, les mesures visant à améliorer l'adéquation de l'offre d'accueil aux besoins des parents (let. b) couvrent à la fois le domaine préscolaire et le domaine parascolaire. Les offres doivent être améliorées pour les parents qui travaillent le soir ou qui ont des horaires irréguliers (par ex. travail sur appel, travail par équipes et durant le week-end). Dans le domaine parascolaire, il faut surtout trouver une solution pour mieux assurer la prise en charge des enfants durant les vacances scolaires.

La qualité des offres dépend non seulement de facteurs pédagogiques, mais aussi structurels (let. c). Les mesures visant à améliorer la qualité des offres d'accueil peuvent par exemple consister à encourager les activités de développement, de soutien et d'apprentissage, à maintenir plus longtemps le personnel d'encadrement dans la profession, à augmenter la part de personnel formé, à accroître la professionnalisation

dans le domaine de la gestion et de l'administration des structures d'accueil, à réduire le taux d'encadrement ou à introduire un outil d'assurance-qualité. En novembre 2022, la CDIP et la CDAS ont adopté conjointement des recommandations sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire[84]. Ces recommandations servent de cadre d'orientation pour les cantons tant au niveau technique que politique. Les services compétents des cantons et communes s'appuient sur ces recommandations dans l'analyse et le développement de leur offre, de leurs principes et de leurs processus spécifiques. Il est dès lors approprié que les conventions-programmes se réfèrent à ces mêmes recommandations ainsi qu'à celles qui pourraient leur succéder.

Lors de la création de nouvelles places d'accueil et dans le cadre de la promotion de la qualité des offres, les besoins spécifiques des enfants en situation de handicap devront être pris en considération.

Al. 2

Le développement des politiques cantonales d'encouragement de la petite enfance sera lui aussi mis en œuvre au moyen de conventions-programmes. Les mesures peuvent se rapporter à l'encouragement général de la petite enfance (par ex. accueil extrafamilial pour enfants, formation des parents, soutien précoce à l'acquisition du langage), à des offres de conseil et de soutien pour faire face aux défis de la vie quotidienne et aux situations de vie particulières (par ex. des offres s'adressant aux parents et à d'autres personnes de référence), mais aussi au soutien complémentaire à l'éducation (par ex. accompagnement des familles à domicile).

Al. 3

Cet alinéa stipule que les buts fixés conjointement par la Confédération et les cantons ainsi que la participation financière de la Confédération doivent figurer dans les contrats respectifs. Ces contrats incluent naturellement aussi d'autres aspects, tels que les mécanismes de contrôle (*controlling*), de surveillance (*monitoring*) et d'élaboration des rapports (*reporting*).

Al. 4

L'alinéa 4 prévoit que la Confédération a la possibilité, notamment durant la phase préparatoire, mais aussi pendant la période de validité des conventions-programmes, d'encourager des projets importants au niveau national ou au niveau d'une région linguistique. Ces projets doivent notamment aider les cantons à développer des programmes appropriés de promotion de la qualité ou à créer de nouvelles places d'accueil. Ils pourraient également soutenir les tentatives d'harmonisation des conférences des cantons, permettre d'analyser et de faire connaître des exemples de bonne pratique ou encore encourager des projets de tiers servant à développer le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants.

84 Consultable sur: SODK_EDK_Empfehlung_Kinderbetreuung22_FR_Digital_2211.pdf (ch-sodk.s3.amazonaws.com) (consulté le 25.11.2022).

Proposition de minorité (Fivaz Fabien, Aebischer Matthias, Amoos, Atici, Brunner, Locher Benguerel, Piller Carrard, Prezioso, Python, Roth Pasquier, Weber) à l'art. 13, al. 1, let. a

La minorité propose d'élargir le cercle des enfants pour lesquels des places d'accueil supplémentaires devraient être créées. Il s'agit notamment de créer des places d'accueil pour les enfants d'âge préscolaire ayant des besoins particuliers. Il est important, aux yeux de la minorité, ne pas limiter les mesures prévues dans le projet aux enfants souffrant d'un handicap. Dans les faits, il apparaît que nombre d'enfants ont besoin d'une plus grande attention de la part des personnes de référence, d'un accompagnement plus étroit dans leur développement et donc d'un encadrement plus personnalisé. Il faut donc prendre cela en considération et prévoir des mesures spécifiques, également dans ce domaine.

Proposition de minorité (Herzog Verena, Gafner, Gutjahr, Haab, Huber, Keller Peter, Nantermod, Umbricht Pieren, Wasserfallen Christian) à l'art. 13, al. 1, let. c

Selon cette proposition, il convient de renoncer au renvoi aux recommandations sur la qualité des offres d'accueil extrafamilial, l'amélioration de la qualité de ces prestations étant l'affaire des cantons et des communes. Dans le cadre du processus d'autorisation et de la surveillance, les cantons et les communes ont édicté des prescriptions, sur la base de critères clairs, concernant la qualité des infrastructures, ainsi que des prescriptions relatives à la qualité des concepts pédagogiques et des concepts d'exploitation. Chaque canton doit pouvoir édicter des prescriptions qui lui sont propres en fonction de la demande et des intérêts locaux et cantonaux. Les recommandations conjointes de la CDAS et de la CDIP vont trop loin d'après la minorité, qui considère que la densité de la réglementation est déjà énorme.

Proposition de minorité (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena, Wasserfallen Christian) à l'art. 13, al. 1, let. b et c, et proposition de minorité (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena) à l'art. 13, al. 4

La minorité propose de biffer la possibilité pour la Confédération de soutenir via des conventions-programmes des mesures visant une meilleure adéquation des offres d'accueil extrafamilial pour enfants aux besoins des parents. Elle souhaite également biffer la possibilité pour la Confédération de soutenir via des conventions-programmes des mesures visant l'amélioration de la qualité des offres d'accueil. Enfin, elle propose de biffer la possibilité pour la Confédération de soutenir des cantons ou des tiers mettant en œuvre des programmes et projets d'importance nationale ou régionale correspondant aux buts de la loi. En conséquence de la proposition relative au but de la loi (art. 1, al. 2, let. c), la minorité considère que le projet devrait se concentrer sur l'allègement de la charge supportée par les parents. Toutes les autres mesures – notamment celles concernant une meilleure adéquation des offres d'accueil extrafamilial par rapport aux besoins des parents en particulier dans le sens d'une extension et d'une flexibilisation des horaires d'accueil ou une amélioration de la qualité – relèvent des compétences des cantons et des communes et doivent donc être biffées.

Art. 14 Moyens à disposition

Cet article stipule que la Confédération travaillera avec des crédits d'engagement pluriannuels dans le domaine des conventions-programmes. C'est la raison pour laquelle la loi doit indiquer explicitement que la Confédération ne pourra allouer des aides financières que dans la limite des crédits ouverts. Cela signifie que si les crédits sont épuisés prématurément, l'outil dit de l'ordre de priorité (conformément à l'art. 13 LSu) s'applique. Lors de l'attribution des moyens disponibles, le principe d'égalité de traitement entre les cantons s'applique. Les offices compétents prévoient généralement une clé de répartition qui contribue à déterminer l'attribution des moyens. S'il apparaît que les moyens alloués ne seront pas suffisants, le Conseil fédéral peut, au lieu d'édicter un ordre de priorité, proposer au Parlement d'augmenter les crédits.

Art. 15 Calcul des aides financières pour les cantons

La Confédération assume tout au plus la moitié des coûts induits par les projets et les programmes lancés par les cantons dans les domaines décrits à l'art. 13, al. 1. Cette participation financière à hauteur de 50 % permet, entre autres, de tenir compte du rôle subsidiaire de la Confédération dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants.

Art. 16 Procédure

Al. 1

Conformément à l'art. 20*a*, al. 1 et 2, LSu, les conventions-programmes portent en règle générale sur plusieurs années. La présente loi prévoit en principe une durée de quatre ans par programme, ce qui correspond à la durée des conventions-programmes dans d'autres domaines, tels que la migration, la protection du patrimoine ou l'environnement.

Al. 2

L'objectif est que tous les cantons démarrent en même temps avec une première convention-programme. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral doit fixer le début de la première période contractuelle. Cela lui permet de fixer le début de la période de programme au début d'une année civile, même si la loi devait entrer en vigueur en cours d'année. Faire débuter une convention-programme en cours d'année entraînerait en effet des problèmes importants pour les cantons comme pour la Confédération (notamment des problèmes de délimitation d'ordre financier).

Le Conseil fédéral peut en outre prévoir une phase préparatoire durant laquelle il fixe les objectifs stratégiques conjointement avec les cantons. De plus, les cantons ont besoin de temps pour exécuter les travaux préparatoires nécessaires à la demande d'aides financières. Du côté de la Confédération, il s'agit de définir des critères d'examen objectifs et transparents, afin de garantir l'égalité de traitement des demandes. Par ailleurs, la Confédération règlera l'échange d'informations et d'expériences avec les cantons et les autres acteurs concernés, comme cela se fait déjà dans le domaine de la migration.

Proposition de minorité (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Umbricht Pieren) à la section 3 (art. 13 à 16, biffer)

Cette proposition vise à ce que des programmes soient financées par les cantons et les communes, la responsabilité en matière de modèles d'accueil extrafamilial relevant de ces collectivités et non de la Confédération. Si la Confédération inscrit maintenant dans la loi le financement direct axé sur la personne, les cantons seront dans l'obligation de financer eux-mêmes des programmes.

Section 4 Statistiques, relation avec le droit européen, évaluation

Art. 17 Statistiques

À l'heure actuelle, des chiffres sont disponibles au niveau fédéral selon une typologie des modes de garde unifiée sur les points suivants: part des ménages ayant recours à l'accueil extrafamilial, part des enfants gardés dans des structures d'accueil extrafamilial, dépenses des ménages pour l'accueil extrafamilial.

Il manque toutefois la base légale pour disposer d'une statistique plus étoffée sur le sujet. La Suisse ne dispose pas par exemple de chiffres sur le nombre de places d'accueil extrafamilial existantes sur l'ensemble du territoire. Avec une telle disposition, les cantons devront collaborer à la mise en place d'une statistique et fournir les données pertinentes sous une forme standardisée à l'OFS. Des précisions devront être apportées sur le contenu de cette statistique au niveau de l'ordonnance.

L'art. 17 crée également la base légale nécessaire à l'élaboration d'une statistique dans le domaine de la politique d'encouragement de la petite enfance qui fait aujourd'hui défaut.

Art. 18 Relation avec le droit européen

Étant donné que la contribution de la Confédération, en tant que prestation familiale, entre dans le champ d'application matériel des réglementations européennes de coordination selon l'annexe II de l'ALCP et l'appendice 2 de l'annexe K de la Convention AELE, une disposition de renvoi doit être introduite dans la loi. Elle correspond aux dispositions de renvoi figurant dans les autres lois sur les assurances sociales.

Al. 1

L'al. 1 désigne le droit applicable en se référant au champ d'application personnel, aux actes juridiques de l'UE et à la version de l'annexe II de l'ALCP qui est déterminante pour la Suisse. Les règlements (CE) n° 883/2004 et 987/2009, déterminants pour la Suisse depuis la 3e mise à jour de l'annexe II de l'ALCP, sont mentionnés ici. Dans la mesure où il y est fait référence dans les règlements (CE) n° 883/2004 ou (CE) n° 987/2009 ou si des cas antérieurs sont concernés, l'annexe II de l'ALCP continue de se référer aux règlements (CEE) n° 1408/71 et 574/72 applicables avant la 3e mise à jour de l'annexe II de l'ALCP.

Al. 2

L'al. 2 règle la même question de manière analogue en ce qui concerne l'appendice 2 de l'annexe K de la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (Convention AELE)[85].

Al. 3

L'al. 3 habilite le Conseil fédéral à adapter de manière autonome dans les lois sur les assurances sociales les références aux actes juridiques de l'UE figurant aux al. 1 et 2 chaque fois que l'annexe II de l'ALCP ou l'appendice 2 de l'annexe K de la Convention AELE sont modifiés.

Al. 4

L'al. 4 précise que toutes les expressions utilisées pour désigner les États membres de l'UE dans les lois sur les assurances sociales désignent les États contractants auxquels s'applique l'ALCP.

Art. 19 Évaluation

La LAAcc (art. 8) contenait déjà une disposition similaire. Les aides financières versées en vertu de cette loi ont ainsi fait l'objet de plusieurs évaluations en 2006, 2010, 2013, 2017 et 2021.

Les aides financières devront également faire l'objet d'une évaluation régulière. Cette dernière permet d'examiner si les instruments mis en place par cette nouvelle loi permettent d'atteindre les objectifs visés par le législateur. L'évaluation est un outil de référence pour le législateur qui peut, en fonction des résultats des évaluations, décider par la suite d'adapter un dispositif en vigueur.

Proposition de minorité (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Umbricht Pieren) à l'art. 19, titre et al. 1

Cette proposition porte sur les coûts d'application de la loi. Ces coûts devraient être pris en considération dans le crédit d'engagement: cela permettrait de ne pas avoir à demander ultérieurement un supplément de budget et constituerait une incitation à limiter ces coûts autant que possible.

Section 5 Dispositions finales

Art. 20 Dispositions d'exécution

Cette norme de délégation attribue au Conseil fédéral la compétence de formuler les dispositions d'exécution régissant la procédure d'octroi des aides financières et de préciser certaines notions. Le Conseil fédéral s'inspirera des expériences réalisées dans le cadre du programme d'impulsion à l'accueil extrafamilial pour enfants et dans d'autres domaines où la Confédération conclut déjà des conventions-programmes avec les cantons. Il veillera autant que possible à ce que la procédure soit simple tant

85 RS **0.632.31**

pour les bénéficiaires des aides financières que pour l'OFAS en charge de sa mise en œuvre.

Art. 21 Référendum, entrée en vigueur et durée de validité

Al. 1

Comme toute loi fédérale, la présente loi est sujette au référendum facultatif. Moyennant la récolte de 50 000 signatures valables dans les 100 jours à compter de la publication officielle de l'acte ou si huit cantons le demandent, la loi sera soumise au vote du peuple. La loi n'entrera alors en vigueur que si la majorité du peuple l'accepte en votation.

Al. 2

Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur de la présente loi. Une entrée en vigueur à des dates différentes des dispositions concernant la contribution pour les parents et des dispositions concernant les conventions-programmes est envisageable.

La date d'entrée en vigueur sera fixée de manière, d'une part, à laisser suffisamment de temps aux cantons pour adapter leur législation afin de mettre en place sur leur territoire la procédure d'octroi de la contribution prévue à la section 2 et, d'autre part, dans un laps de temps raisonnable afin de garantir aux parents de pouvoir bénéficier rapidement de ces nouvelles aides. Par ailleurs, les cantons devront disposer du temps nécessaire à la préparation de la négociation d'une convention-programme avec la Confédération.

Au moment de l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil fédéral déterminera en outre quelles sont les ressources en personnel nécessaires à sa mise en œuvre. L'importance de ces ressources dépend de plusieurs facteurs, notamment de la mise en place et de la gestion des structures nécessaires pour mener les négociations avec les cantons, de la gestion des contrats et des décomptes et de la création d'un outil informatique pour l'exécution.

Al. 3

Selon la volonté du Parlement, la possibilité de conclure des conventions-programmes doit être ouverte pendant une durée limitée. Il est prévu trois périodes contractuelles consécutives de quatre ans, portant donc sur une durée totale de douze ans. La section 3 de la loi entrera en vigueur avant le début de la première période contractuelle fixée par le Conseil fédéral. Une période transitoire de deux ans pendant laquelle les cantons pourront définir en accord avec la Confédération les objectifs de la convention-programme et négocier les termes de cette dernière apparaît appropriée. La durée de validité totale de la section 3 doit dès lors être portée à 14 ans.

Proposition de minorité (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Umbricht Pieren) à l'art. 21, al. 3

Cette proposition va de pair avec la suppression des conventions-programmes (art. 13 à 16). Elle vise à ce que des programmes soient financées par les cantons et les communes, la responsabilité en matière de modèles d'accueil extrafamilial relevant de ces

collectivités et non de la Confédération. Si la Confédération inscrit maintenant dans la loi le financement direct axé sur la personne, les cantons seront dans l'obligation de financer eux-mêmes des programmes.

6.2 Arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance

Proposition de minorité (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Umbricht Pieren) pour la non entrée en matière

Cette proposition va de pair avec la suppression des conventions-programmes (art. 13 à 16). Elle vise à ce que des programmes soient financées par les cantons et les communes, la responsabilité en matière de modèles d'accueil extrafamilial relevant de ces collectivités et non de la Confédération. Si la Confédération inscrit maintenant dans la loi le financement direct axé sur la personne, les cantons seront dans l'obligation de financer eux-mêmes des programmes.

Art. 1

Cet article fixe le montant de la dotation financière pour les conventions-programmes pour le développement de l'accueil extrafamilial pour enfants et pour des mesures des cantons visant le développement de leur politique d'encouragement de la petite enfance.

Art. 2

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

7 Conséquences

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

7.1.1 Conséquences financières

La première année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, la charge financière supplémentaire de la Confédération s'élèvera à environ 710 millions de francs pour ce qui est de la contribution versée à long terme par la Confédération dans le cadre de sa participation aux frais supportés par les parents pour l'accueil extrafamilial des enfants dans des institutions. Cette charge supplémentaire aura tendance à s'accroître à la fin de cette première période quadriennale, en raison de l'augmentation attendue du recours à l'accueil extrafamilial des enfants et du relèvement(souhaité) des subventions dans les cantons, pour atteindre quelque 860 millions de francs. Il est prévu de consacrer 56 millions de francs par an aux conventions-programmes. Trois périodes contractuelles de quatre ans au maximum sont prévues (cf. ch. 5.3.2).

7.1.2 Effet sur l'état du personnel

L'exécution des nouvelles dispositions légales entraînera des coûts supplémentaires pour la Confédération pour ce qui est des charges de personnel et des charges de biens et services.

Le projet de loi prévoit que le versement de la contribution fédérale pour les frais d'accueil extrafamilial supportés par les parents relève de la responsabilité des cantons. Ceux-ci envoient leurs décomptes chaque année à l'office fédéral compétent en la matière, qui doit les examiner afin de déterminer le montant correspondant du remboursement à effectuer. Pour ce faire, l'office doit utiliser des instruments numériques adaptés et spécialement développés pour les processus d'exécution et de contrôle. De même, il est nécessaire d'investir pour développer les statistiques fédérales concernant l'accueil extrafamilial des enfants et l'encouragement précoce des enfants, et donc de disposer des moyens financiers requis. La commission part du principe que le développement de ces outils devrait demander des investissements à hauteur de 5,6 millions de francs pour les quatre premières années et des ressources supplémentaires en personnel de 7 EPT pour la première année de mise en œuvre (3 EPT pour les contributions aux parents et 4 EPT pour les statistiques). Les années suivantes, le besoin en personnel devrait diminuer et n'être plus que de 1,6 EPT pour les opérations d'établissement et de publication des statistiques.

La mise en œuvre des conventions-programmes devrait, selon la commission, être une procédure longue et complexe. Outre l'établissement des objectifs stratégiques qui doit être discuté entre la Confédération et les cantons et les négociations que la Confédération devra mener en bilatéral avec les différents cantons, il s'agira d'accompagner et de surveiller la mise en œuvre de la loi dans les cantons et, le cas échéant, de procéder aux adaptations nécessaires. Cette mise en œuvre devrait nécessiter 9 à 11 EPT.

La commission estime que les frais de personnel et les frais administratifs devraient globalement représenter 16 millions de francs pour toute la période quadriennale couverte par le crédit d'engagement. Le budget total destiné à financer les mesures d'encouragement et à couvrir les frais de personnel et les frais administratifs s'élève ainsi à 240 millions de francs au maximum. Les frais de personnel et les frais administratifs incombent aux offices fédéraux; ils ne grèvent pas le crédit d'engagement, mais sont pris en compte dans le budget général de l'office compétent, conformément aux principes du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale. Ce budget devrait être augmenté en conséquence. Les dépenses découlant des tâches liées à l'exécution ne sont ainsi pas prises en considération dans le crédit d'engagement.

7.2 Conséquences financières pour les cantons et les communes

7.2.1 Conséquences financières

Pour les cantons, l'instrument de soutien que constitue la contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants n'entraîne pas de dépenses supplémentaires, car ils ne participent pas à la contribution de la Confédération. En revanche, il résulte des coûts supplémentaires pour les cantons s'ils souhaitent conclure des conventions-programmes avec la Confédération. Celles-ci se basent sur le principe selon lequel la Confédération participe au maximum à la moitié des dépenses du canton pour les mesures définies dans la convention-programme. Il est donc de la compétence exclusive des cantons de décider des moyens qu'ils souhaitent consacrer au développement de l'accueil extrafamilial pour enfants et au développement de la politique d'encouragement de la petite enfance dans le cadre de conventions-programmes avec la Confédération.

7.2.2 Effet sur l'état du personnel

Comme cela a été indiqué au ch. 6.1.2, les cantons sont responsables de l'octroi de la contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants. Ils définissent la procédure d'exécution. Le personnel supplémentaire nécessaire à l'exécution devrait dépendre fortement de la manière dont le système de subventionnement de l'accueil extrafamilial pour enfants est organisé dans chaque canton. Dans les cantons où le canton participe au subventionnement avec les communes, les cantons pourront s'appuyer sur cette forme d'organisation. Dans les cantons où le canton a entièrement délégué le subventionnement aux communes, l'exécution doit être réorganisée, du moins au niveau de l'administration. Dans les deux cas, les très grandes différences de compétences en matière d'accueil extrafamilial des enfants dans les cantons devraient entraîner des besoins supplémentaires en ressources de personnel très variables.

Il apparaît que les cantons auront également besoin de personnel supplémentaire pour garantir la mise à disposition des données nécessaires à l'OFAS pour calculer régulièrement le montant de la contribution fédérale.

Les besoins supplémentaires en personnel des cantons pour la négociation et l'exécution des conventions-programmes dépendront essentiellement des mesures que chaque canton souhaite mettre en œuvre et des moyens financiers dont il dispose.

7.3 Conséquences économiques

Diverses études ont été menées en Suisse et à l'étranger pour évaluer les avantages pour les parents, les enfants, les entreprises et l'État de mesures proches de celles qui

ont été réunies dans la nouvelle loi[86]. Toutes ces études ont débouché sur des appréciations positives en termes d'impact potentiel sur les revenus des parents, le bien-être et le développement des enfants, les rentrées fiscales des collectivités publiques et, plus généralement, la croissance économique. De nombreux acteurs plaident en faveur de telles mesures en argumentant sur leurs avantages économiques[87].

Peu d'études ont cependant été en mesure de formaliser et de quantifier les conséquences de ces mesures pour l'ensemble de l'économie. La dernière en date, et aussi la plus complète, est l'étude BAK 2020. Elle donne une appréciation de la relation entre les coûts et les bénéfices d'un paquet de mesures qui seraient prises dans le domaine de la politique de la petite enfance. L'étude simule les effets de ces mesures (plusieurs paquets d'investissements supplémentaires s'étalant entre environ 800 millions de francs par année et 1,5 milliard de francs) sur la base d'hypothèses tirées d'études empiriques précédentes et appliquées au fonctionnement de l'économie suisse. On peut transposer la plupart des effets mis en évidence par BAK 2020 aux mesures prévues dans la nouvelle loi, tout en tenant compte, au niveau de l'effet final, des différences entre les montants investis selon les scénarios de l'étude BAK et ceux qui seront engendrés par les mesures de la présente loi. Les développements qui suivent se basent très largement sur l'étude BAK.

7.3.1 Effets sur l'activité lucrative des parents

Les mesures proposées dans le domaine de l'accueil extrafamilial vont libérer des forces de travail en déchargeant les parents de certaines tâches éducatives et d'encadrement. L'augmentation du nombre de places d'accueil extrafamilial, la baisse des coûts à charge des parents et une meilleure adéquation entre les horaires d'ouverture des structures d'accueil et les besoins des parents permettront à plus de parents qui le souhaitent de s'insérer sur le marché du travail, ou d'augmenter leur taux d'occupation[88].

Pour chaque poste d'accueil supplémentaire créé, le volume de travail chez les parents devrait augmenter de 46 %. Au vu de la situation prédominante, il est probable que ce sont surtout les femmes qui participeront davantage au marché du travail[89]. Autrement

86 Pour une vue d'ensemble des résultats obtenus ces dernières années, voir en particulier le chapitre 5 dans BAK Economics AG (2020): Modèle global économique pour l'analyse relative à la «politique de la petite enfance». Rapport sur mandat de la Jacobs Foundation, Bâle: BAK Economics AG. Consultable sur: https://www.bak-economics.com/fileadmin/user_upload/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020.pdf.

87 Cf. OCDE (2022): Études économiques de l'OCDE: Suisse 2022, Paris: Éditions OCDE, 99–102. Consultable sur: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/19b666e6-fr.pdf?expires=1646207765&id=id&accname=oid030182&checksum=84B18ADA5AFF87E690C356367C0BA0E4; Jeanrenaud, Claude / Macuglia, Julia (2021): La politique d'accueil extrafamilial du Canton et de la ville de Neuchâtel: effets sur l'activité professionnelle et le revenu des mères de jeunes enfants, estimation du retour fiscal, Neuchâtel: Université de Neuchâtel. Consultable sur: https://edu.ge.ch/site/biblio-cfps-esede/new-politique-daccueil-extrafamilial-canton-de-ville-de-neuchatel-effets-lactivite-professionnelle-revenu-meres-de-jeunes-enfants-estimation-reto/.

88 Stern, Susanne et al., 2018.

89 BAK 2020: p. 3

dit, en guise d'exemple, la création de 21 000 places d'accueil entraînerait à terme une hausse de l'emploi équivalant à presque 10 000 emplois à plein temps, soit 0,2 % de l'emploi en Suisse[90]. Les revenus du travail augmenteront. À partir de la hausse de l'emploi et des revenus supplémentaires qui en découlent s'enchaînent immédiatement de nombreux effets positifs pour l'économie nationale: hausse des possibilités de consommation, d'épargne et d'investissements et progression des recettes fiscales. Celles-ci seront tirées des impôts directs sur les revenus du travail et les bénéfices et de la TVA grevant la consommation de biens et de services.

La possibilité d'exercer une activité lucrative profitera notamment aux familles monoparentales, qui sont particulièrement concernées par le risque de pauvreté et surreprésentées parmi les bénéficiaires de l'aide sociale. Les revenus du travail supplémentaires découlant de la hausse de l'emploi permettront de réduire la pauvreté des familles et les dépenses de l'aide sociale. Ils feront augmenter les cotisations aux assurances sociales et les droits aux prestations sociales qui en découlent. Les finances de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales profiteront de cette évolution.

L'augmentation de l'offre de travail contribuera aussi à mieux faire face au déclin de la main-d'œuvre lié à l'évolution démographique et à la pénurie de travailleurs qualifiés. Réduire les goulots d'étranglement sur le marché du travail soutient la croissance économique.

À ces effets positifs à court terme sur l'emploi des parents s'ajoutent des effets à plus long terme sur le marché du travail: les perspectives de carrière et de progression salariale sont plus importantes lorsque les parents (le plus souvent la mère) restent intégrés sur le marché du travail. Il a été calculé qu'une année supplémentaire d'expérience professionnelle se répercute par une hausse de salaire de 2,4 %[91]. Sur le plan économique, des salaires plus élevés impliquent une productivité plus élevée[92]. De ce fait le produit intérieur brut (PIB), ainsi que la prospérité et la compétitivité internationale de l'économie augmentent.

90 BAK 2020: p. 5.
91 BAK 2020: p. 3.
92 Le développement des structures d'accueil extrafamilial des enfants est aussi destiné aux parents en formation. La formation contribue également à relever la productivité de l'économie.

7.3.2 Effets sur le niveau d'éducation des enfants

Dans un rapport de 2018[93], le Conseil fédéral a relevé que l'investissement dans la petite enfance était rentable d'un point de vue macroéconomique. Il a relevé que les enfants qui ont bénéficié d'un encouragement précoce disposent de meilleures compétences cognitives, sociales et linguistiques. Ils sont aussi en meilleure santé, améliorent plus tard leurs résultats scolaires et réussissent mieux sur le marché du travail. Cela permet de réduire les dépenses dans les domaines de la santé, du social et de la formation.

Il s'avère que plus les mesures de soutien et d'encouragement de la petite enfance interviennent tôt, plus leur taux de rentabilité économique est élevé. L'impact économique positif de telles mesures n'est pas négligeable pour l'économie suisse: on estime que près de 10 pour cent des enfants en Suisse sont défavorisés sur le plan de leur développement[94]. La Suisse se situe en queue de liste des pays de l'OCDE s'agissant du taux d'enfants de 3 à 5 ans inscrits dans des établissements d'éducation et d'accueil des jeunes enfants[95]. Or les lacunes constatées au début de la scolarité sont extrêmement difficiles à combler au cours des années suivantes. La rentabilité économique de ces mesures résulte principalement des recettes fiscales provenant des revenus plus élevés obtenus grâce à un niveau d'éducation plus poussé. Selon BAK 2020[96], la participation des enfants aux offres dans le domaine de la petite enfance permettrait d'élargir leurs compétences et capacités d'un niveau équivalent à une demi-année de scolarité supplémentaire. Les effets positifs de ce capital humain supplémentaire interviendront lorsqu'ils entreront sur le marché du travail. On peut s'attendre à un salaire attendu moyen d'environ 4 % plus élevé, ce qui représenterait, dans un cas standardisé, une augmentation potentielle des revenus de travail tout au long de la vie de 160 000 francs[97].

À ces effets positifs en termes de hausse de la productivité, de la croissance économique et de la compétitivité internationale sur le long terme s'ajoutent encore des économies possibles plus rapidement, au stade de l'enfance et de l'adolescence. Du fait de changements de comportement individuels associés à la formation, à l'accueil et à l'éducation de la petite enfance, la prévalence de différentes maladies change, tout

93 Conseil fédéral (2018): Résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018. Rapport du Conseil fédéral sur le Programme national et donnant suite à la motion 14.3890 Groupe socialiste du 25 septembre 2014. Consultable sur: https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2014/20143890/Bericht%20BR%20F.pdf; Stern et al. (2019): Instaurer une politique de la petite enfance. Un investissement pour l'avenir. Éducation et accueil des jeunes enfants / Encouragement précoce en Suisse, Zurich: INFRAS. Consultable sur: https://www.unesco.ch/wp-content/uploads/2019/02/Publication_Instaurer-une-politique-de-la-petite-enfance.pdf.

94 Stern et al. (2016): Livre blanc sur les coûts et l'utilité d'une politique de la petite https://old.jacobsfoundation.org/publication/whitepaper-kosten-und-nutzen-einer-politik-der-fruehen-kindheit/.

95 OCDE 2022: p. 99.

96 BAK 2020: p. 4.

97 BAK 2020: p. 4.

comme la probabilité d'un comportement déviant et socialement indésirable. Cela réduit les coûts dus à la maladie ou aux affaires traitées par les tribunaux[98].

7.3.3 Effets des investissements supplémentaires sur les finances publiques

Selon les données scientifiques disponibles, les dépenses pour les offres dans le domaine de la petite enfance ont un «retour sur investissement» positif et se justifient entièrement sous l'angle de la politique des finances publiques.

Ce rendement pourrait cependant diminuer, voire s'estomper entièrement, si l'offre devenait supérieure à la demande. Cela n'est cependant pas le cas en Suisse[99]. Un autre élément à prendre en considération porte sur les «coûts d'opportunité» de ces dépenses. Les ressources publiques attribuées à la politique d'encouragement de la petite enfance ne sont plus disponibles à d'autres fins. Une pesée d'intérêt doit toujours avoir lieu dans les décisions d'investissement. Dans la situation actuelle, le financement des mesures de la nouvelle loi ne s'accompagnerait pas d'effets d'éviction au détriment d'investissements davantage prioritaires pour le développement de l'économie suisse.

Sur le plan de la répartition de la charge de financement entre la Confédération et les cantons et communes, il faut prendre en considération la question des «effets d'aubaine» liés aux aides financières de la Confédération: il est probable qu'une partie des investissements des cantons et des communes dans le domaine de l'encouragement de la petite enfance auraient eu lieu même sans les aides financières de la Confédération[100]. Cela n'a cependant pas d'impact sur les effets économiques attendus des mesures proposées.

7.3.4 Effets pour les entreprises

Il est tout à l'avantage des entreprises que les femmes, après une naissance ou le début de la scolarité de leur enfant, reprennent leur emploi et ne réduisent pas, ou moins fortement, leur taux d'activité professionnelle. Les investissements des entreprises dans la formation du personnel seront plus rentables et le savoir-faire accumulé dans l'entreprise sera préservé et développé s'il n'est pas nécessaire de remettre le poste au concours. L'absence d'offre d'accueil extrafamilial pourrait aussi inciter davantage

98 Del Boca, Daniela / Monfardini, Claudia / See, Sarah Grace (2018): Government Education Expenditures. Pre-Primary Education and School Performance: A Cross-Country Analaysis. Working Paper, HCEO Working Paper Series, Chicago: The University of Chicago. Consultable sur: https://www.econstor.eu/handle/10419/176953?locale=de.

99 INFRAS 2018.

100 Vogt et al. (2022) (à paraître).

les pères à réduire leur taux d'activité à l'avenir. Pour les entreprises suisses, le bilan coût-utilité de mesures favorables à la famille devrait donc être nettement positif[101].

7.3.5 Effets pour l'économie dans son ensemble

L'économie globale profitera de la dynamique engendrée par des mesures d'investissement de la Confédération. Les mesures d'investissement de la Confédération comprennent la contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants, qui est prévue durablement et qui représente un volume d'environ 710 millions de francs par an. S'y ajoutent 56 millions de francs par an pour les conventions-programmes avec les cantons sur une période de quatre ans et une prolongation prévue d'une ou deux périodes contractuelles supplémentaires. Au total, les investissements de la Confédération s'élèveraient à quelque 765 millions de francs par an et auraient tendance à augmenter. À ces montants s'ajouteraient ceux investis par les cantons et les communes. En vertu des effets économiques de ces investissements dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants et de la politique d'encouragement de la petite enfance sur l'offre de travail et sur la productivité, on peut s'attendre à un effet positif sur le PIB. La seule incertitude du point de vue économique porte sur l'ampleur de cet effet et l'évolution au fil des années. Les effets de croissance d'un paquet de mesures dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants et de la politique d'encouragement de la petite enfance interviennent déjà dans les années qui suivent son introduction. Il est estimé que les effets de ces mesures se feront sentir encore pendant une trentaine d'années grâce à l'amélioration du niveau de qualification des enfants[102].

7.4 Conséquences sociales

Au cours des 20 dernières années, la part de femmes et d'hommes se consacrant exclusivement au foyer a diminué de 6,7 à 2,7 %. Sur la même période, le taux d'activité des femmes a augmenté et se révèle très élevé en comparaison internationale. Ainsi, 83 % des femmes âgées de 25 à 54 ans exercent une activité lucrative, contre 76 % dans l'UE-28. La présence d'enfants dans le ménage influence fortement la participation des femmes au marché du travail. Tant en Suisse que dans l'UE-28, les mères sont moins nombreuses à exercer une activité professionnelle que les femmes sans enfant[103].

Contrairement à l'UE-28, les taux d'occupation des femmes sont faibles en Suisse. Après conversion en équivalents plein temps, la participation au marché du travail des femmes de 15 à 64 ans ne s'établit qu'à 60 %. La garde des enfants et la prise en

101 Prognos (2010): Analyse coûts-bénéfices d'une politique d'entreprise favorable à la famille. Étude auprès d'un échantillon d'entreprises suisses, Bâle: Prognos. Consultable sur: https://www.prognos.com/publikationen/alle-publikationen/231/show/5f7c984f244cc3d32e887900d8eecbf6/.

102 BAK 2020: p. 7.

103 OFS 2021: p. 87.

charge de proches, tâches toujours beaucoup plus fréquemment assumées par les femmes, figurent parmi les raisons évoquées pour justifier les bas taux d'occupation[104]. La présence d'enfants dans le ménage influe largement sur la répartition des rôles entre les parents. 78 % des mères de 25 à 54 ans exerçant une activité lucrative et dont les enfants ont moins de 25 ans travaillent à temps partiel, contre 40 % des femmes sans enfant habitant avec un partenaire et 31 % de celles vivant seules. Le temps partiel concerne nettement plus rarement les hommes: la part des pères avec enfants de moins de 25 ans se trouvant dans cette situation s'inscrit à 12 %.

La sortie de la vie active, l'interruption de l'activité lucrative ou la poursuite de celle-ci à un taux d'occupation réduit après la naissance d'un enfant entraînent une dépendance financière des mères vis-à-vis de leur époux ou partenaire, ce qui peut être à l'origine de difficultés financières en cas de séparation ou de divorce[105].

Jusqu'à présent, la répartition des rôles entre les pères exerçant à temps plein et les mères ne travaillant pas ou qu'à un taux réduit, qui assument la principale responsabilité de la garde des enfants et du ménage, conduit à des différences en termes de droit à la rente dans la prévoyance professionnelle. Les prestations d'autres assurances sociales, qui créent un droit essentiellement par l'exercice d'une activité lucrative, sont en conséquence aussi moins importantes pour les mères. Ce partage des rôles a par ailleurs des effets négatifs sur leurs possibilités de gain et leurs perspectives de carrière.

Comme différentes mesures sont requises en vue d'améliorer la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation (cf. ch. 5.1), le projet de loi ne peut pas éliminer l'intégralité des obstacles dans ce domaine. En permettant aux parents qui confient leurs enfants à des structures d'accueil extrafamilial (ou souhaitent le faire) de disposer d'une offre adaptée à leurs besoins et en les déchargeant financièrement, il contribue cependant à une meilleure conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation. Les parents peuvent ainsi aménager leur vie familiale et professionnelle d'une manière répondant à leurs besoins. Une offre complète, de qualité et à prix abordable d'accueil extrafamilial de leurs enfants d'âge préscolaire et scolaire, durant la scolarisation et pendant les vacances, leur facilite l'organisation du quotidien. Les parents peuvent mieux planifier tant leur vie de famille que leurs carrières professionnelles respectives à moyen et long terme.

Les mesures prévues favorisent l'insertion des mères sur le marché du travail et leur maintien sur ce même marché à un taux d'occupation plus élevé, contribuant ainsi à l'égalité entre la femme et l'homme.

Un accueil extrafamilial de qualité et d'autres mesures des cantons visant à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance accroissent les opportunités de formation des enfants d'âge préscolaire, nivellent des conditions de départ inégales et, partant, améliorent l'égalité des chances. Ce sont là autant d'avantages dont

104 OFS (2021): L'ESPA en bref 2020. L'enquête suisse sur la population active, Neuchâtel: Office fédéral de la statistique. Consultable sur: https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/publications.assetdetail.18144205.html.

105 Nouvelle jurisprudence du Tribunal fédéral sur les contributions d'entretien en droit de la famille 5A_907/2018 du 3.11.2020, 5A_311/2019 du 11.11.2020, 5A_891/2018 du 2.2.2021, 5A_104/2018 du 2.2.2021, 5A_800/2019 du 9.2.2021.

profitent non seulement les enfants, mais aussi les parents, dont l'implication élargit la marge de manœuvre éducative et renforce les compétences, ce qui influe positivement sur les enfants[106]. Les enfants issus de milieux socialement défavorisés, de l'immigration ou en situation de handicap profitent tout particulièrement de l'effet intégrateur d'une offre de haut niveau qualitatif, qui tient compte de leurs besoins spécifiques tout étant accessible à l'ensemble des enfants.

8 Aspects juridiques

8.1 Constitutionnalité

Le projet de loi se fonde sur l'art. 116, al. 1, Cst.[107] qui attribue à la Confédération une compétence de soutien. En effet, ce sont en premier lieu les cantons et les communes qui sont compétents en matière d'accueil extrafamilial pour enfants, tant au niveau préscolaire que parascolaire. Il leur revient dès lors de mettre en œuvre les mesures. Selon la répartition actuelle des compétences définie à l'art. 116, al. 1, Cst., la Confédération est habilitée à légiférer en matière d'encouragement de la famille dans la mesure où elle peut soutenir des mesures de tiers (cantons, communes, organisations privées). La compétence législative de la Confédération dans ce domaine peut être fondée non seulement sur l'art. 116 Cst., mais également sur l'art. 110, al. 1, let. a, Cst. (protection des travailleurs) et l'art. 8, al. 3, Cst. (égalité entre la femme et l'homme)[108].

S'agissant de la conclusion de conventions-programmes avec les cantons, l'art. 46, al. 2, Cst. dispose que la Confédération et les cantons peuvent convenir d'objectifs que les cantons doivent réaliser lors de la mise en œuvre du droit fédéral; à cette fin, ceux-ci mettent en place des programmes soutenus financièrement par la Confédération. Selon l'art. 46, al. 3, Cst., la Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités. Les mesures proposées dans le présent projet sont conformes à la Constitution fédérale et respectent les compétences octroyées à la Confédération dans le domaine de l'accueil extrafamilial des enfants.

Concernant l'amélioration de l'égalité des chances pour les enfants d'âge préscolaire, le projet se fonde sur l'art. 67, al. 2, Cst., aux termes duquel la Confédération peut favoriser les activités extrascolaires des enfants et des jeunes en complément des mesures cantonales[109]. Il s'agit donc ici d'une compétence parallèle et subsidiaire de la Confédération. Le projet de loi met également en œuvre le droit des enfants et des jeunes à ce que leur développement soit encouragé, conformément à l'art. 11, al. 1,

106 FF **2020** 3611
107 RS **101**
108 Les compétences de la Confédération en matière d'accueil extrafamilial et parascolaire, avis de droit établi à la demande de la Jacobs Foundation, Mahon et Huruy, janvier 2021 et avis de droit de l'Office fédéral de la justice du 25 octobre 2001, JAAC 66.1.
109 Le terme d'«extra-scolaire» doit être entendu ici comme «en dehors des locaux et des horaires scolaires»; cf. FF **2010**, p. 6231. Cf. également prise de position de l'Office fédéral de la justice du 4.8.2017: «Rôle de la Confédération en matière de petite enfance; portée de l'art. 67, al. 2, Cst.».

Cst. Il en va de même des buts sociaux mentionnés à l'art. 41, al. 1, let. g, Cst., qui s'adresse au législateur et précise que la Confédération et les cantons doivent s'engager à encourager les enfants et les jeunes à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables, ainsi qu'à les soutenir dans leur intégration sociale, culturelle et politique.

8.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

8.2.1 Droit de l'Union européenne

L'UE a mis en place des règles visant à coordonner les systèmes nationaux de sécurité sociale afin de faciliter la libre circulation. La Suisse participe au système de coordination depuis l'entrée en vigueur, le 1er juin 2002, de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (accord sur la libre circulation des personnes)[110, 111]. Les principes fondamentaux de ce système sont l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres États parties, la conservation des droits acquis et le paiement des prestations sur l'ensemble du territoire européen. Par contre, le droit de l'UE ne prévoit pas l'harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale. Les États membres sont libres de déterminer comme ils l'entendent la conception, le champ d'application personnel, les modalités de financement et l'organisation de leur propre système, à condition de respecter les principes de coordination du droit européen. En vertu de la convention AELE[112], cela vaut aussi pour les relations entre la Suisse et les autres États de l'AELE.

La contribution de la Confédération prévue par la présente loi fédérale est compatible avec ces prescriptions relatives à la coordination.

8.2.2 Autres engagements internationaux

En ratifiant la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes[113], la Suisse s'est notamment engagée à favoriser l'établissement et le développement d'un réseau de garderies d'enfants (art. 11, par. 2, lettre c). La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant[114] prévoit quant à elle que les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour assurer aux enfants dont les parents travaillent le droit de bénéficier des services et établissements

110 RS **0.142.112.681**
111 La coordination des systèmes nationaux est mise en œuvre par le règlement (CE) nº 883/2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, et par le règlement (CE) nº 987/2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) nº 883/2004.
112 RS **0.632.31** Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Echange (AELE).
113 RS **0.108**
114 RS **0.107**

de garde d'enfants (art. 18, par. 3). Par ailleurs, les organes des traités, à savoir les comités d'experts indépendants qui surveillent l'application des traités internationaux de l'ONU relatifs aux droits de l'homme, recommandent expressément à la Suisse de créer davantage de possibilités pour les femmes pour leur permettre d'avoir accès à l'emploi à plein temps (Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes), d'intensifier ses efforts pour faire en sorte que les services de garde d'enfants soient disponibles, accessibles et abordables dans l'ensemble de l'État partie (Comité des droits économiques, sociaux et culturels) ainsi que d'élaborer des normes fédérales relatives à la qualité des services de garde d'enfants (Comité des droits de l'enfant). Le présent projet va dans le sens de ce que demandent les Conventions ratifiées par la Suisse et de ce que préconisent ces comités.

Les mesures prévues par les cantons visant à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance constituent, au sens de l'art. 4 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989[115], une mesure nécessaire pour mettre en œuvre les droits reconnus dans cette convention. Le présent projet de loi contribue directement ou indirectement à réaliser entre autres les droits de l'enfant au développement (art. 6, par. 2), à un niveau de vie suffisant (art. 27, par. 1) et à l'éducation sur la base de l'égalité des chances (art. 28). Il contribue aussi à soutenir les parents et les représentants légaux de l'enfant dans la responsabilité qui leur incombe d'élever celui-ci, y compris par la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants (art. 18, par. 2). Par ailleurs, le présent projet va dans le sens de ce que préconisent certaines recommandations du Conseil de l'Europe, en particulier la recommandation de 2006 sur les politiques visant à soutenir une parentalité positive[116] et celle de 2011 sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles[117]. Enfin, le projet tient également compte de l'agenda 2030 avec ses 17 objectifs (et 169 sous-objectifs) de développement durable: le sous-objectif 4.2 précise que «d'ici à 2030, [...] toutes les filles et tous les garçons [devront avoir] accès à des activités de développement et de soins de la petite enfance et à une éducation préscolaire de qualité qui les préparent à suivre un enseignement primaire»[118].

8.3 Forme de l'acte à adopter

L'acte prend la forme d'une loi fédérale ordinaire au sens de l'art. 164 Cst.

115 RS **0.107**
116 Cf. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6dc5.
117 Conseil de l'Europe (2011): Recommandation du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles, Strasbourg: Conseil de l'Europe. Consultable sur: https://rm.coe.int/1680472b8c.
118 Cf. https://www.eda.admin.ch/agenda2030/fr/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung/ziel-4-inklusive-gleichberechtigte-und-hochwertige-bildung.html.

8.4 Conformité aux principes du frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'art. 4, al. 1, et l'art. 13, al. 1, 2 et 4, P-LSAcc doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil, car ils peuvent, le cas échéant, entraîner de nouvelles dépenses périodiques sensiblement supérieures à 2 millions de francs par an. Il en va de même pour l'art. 1 de l'arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance, car il entraîne des dépenses pouvant atteindre 224 millions sur une période de quatre ans.

8.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

L'article proposé est conforme au principe de subsidiarité (art. 5*a* et 43*a*, al. 1, Cst.). En effet, la compétence principale dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants et dans la politique d'encouragement de la petite enfance appartient aux cantons et aux communes, qui sont plus proches des réalités locales et des besoins de la population que la Confédération. Cependant, en vertu de l'art. 116, al. 1, Cst., la Confédération peut aussi prendre des mesures destinées à protéger la famille. En l'espèce, la Confédération ne se charge d'aucune tâche assumée jusqu'à présent par les cantons. Elle participe aux frais supportés par les parents pour l'accueil extrafamilial de leur enfant et elle offre aux cantons la possibilité d'obtenir des aides financières sur la base de conventions-programmes. Les cantons décident librement de recourir ou non à cette offre.

Le principe d'équivalence fiscale (art. 43*a*, al. 2, Cst.) est également respecté: la Confédération participe aux frais supportés par les parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants ainsi qu'aux conventions-programmes avec les cantons et elle définit les conditions d'octroi du soutien financier. Le principe d'équivalence fiscale entre l'unité qui assume les coûts et l'unité qui prend les décisions est ainsi respecté.

8.6 Conformité à la loi sur les subventions

Dans le cadre de la répartition des compétences définie par la Constitution, la Confédération souhaite favoriser, d'une part, l'amélioration de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation et, d'autre part, l'amélioration de l'égalité des chances pour les enfants d'âge préscolaire.

Sur la base d'une demande de soutien déposée par un canton, la Confédération (OFAS) et le canton négocieront en vue de conclure une convention-programme définissant les objectifs du programme, la participation financière de la Confédération et les autres points de la convention-programme. Cette manière de procéder est conforme à l'art. 16, al. 3, LSu[119] qui prévoit que les aides financières sont en règle géné-

[119] RS **616.1**

rale versées sur la base de conventions-programmes lorsque le destinataire est un canton.

8.7 Délégation de compétences législatives

En vertu de l'art. 20 du projet, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.

8.8 Protection des données

Le traitement de données personnelles ou des mesures pouvant avoir une incidence sur la protection des données ne sont pas prévus.