

06.028

**Message
relatif à l'arrêté fédéral concernant les aides financières
à l'accueil extra-familial pour enfants**

du 10 mars 2006

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Dans le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

10 mars 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants qui est entrée en vigueur le 1^{er} février 2003 a permis de poser les bases d'un programme d'impulsion qui s'étendra sur huit ans, visant à promouvoir la création de places d'accueil pour les enfants et à permettre aux parents de mieux concilier famille et travail ou formation. Pour financer ce programme, un premier crédit d'engagement à hauteur de 200 millions de francs a été ouvert pour une durée de quatre ans (1^{er} février 2003 au 31 janvier 2007).

Aux termes de la loi, les structures d'accueil collectif de jour et d'accueil parascolaire peuvent bénéficier d'aides financières dans leur phase de démarrage ou lorsqu'elles augmentent leur offre de manière significative. Des projets dans le domaine de l'accueil familial peuvent également être soutenus. Ces aides financières sont versées pendant trois ans au plus sous forme de contributions forfaitaires.

Comme la loi l'y oblige, l'Office fédéral des assurances sociales, lequel est chargé de la mise en œuvre de la loi, a procédé à une évaluation de l'exécution de la loi ainsi que des effets des aides financières afin de mesurer l'efficacité du programme d'impulsion notamment à l'aune du nombre de places créées. Cette évaluation doit permettre de décider de la poursuite du programme et servir de base à la fixation du second crédit d'engagement pour la période allant du 1^{er} février 2007 au 31 janvier 2011.

L'exécution du programme d'impulsion a été jugée bonne. L'évaluation a montré que les parents recourent aux structures d'accueil pour exercer une activité lucrative ou suivre une formation. Le programme d'impulsion a permis d'augmenter le nombre de places d'accueil extra-familial pour enfants. Pour les quatre premières années, on peut estimer que 13 400 nouvelles places d'accueil seront soutenues par les aides financières. Sur les 200 millions de francs mis à disposition par le premier crédit d'engagement, 107 millions au maximum seront probablement utilisés. Le solde sera annulé.

Au vu des résultats de l'évaluation et des motifs qui plaident pour une extension de l'offre dans le domaine de l'accueil extra-familial, le Conseil fédéral propose de poursuivre le programme d'impulsion. Au vu de la faible demande d'aides financières par rapport à ce qui était escompté et de la précarité des finances fédérales, il estime que le cadre financier doit être revu nettement à la baisse. Il se prononce en faveur d'un second crédit d'engagement à hauteur de 60 millions de francs pour la période allant du 1^{er} février 2007 au 31 janvier 2011.

Message

1 Partie générale

1.1 Contexte

1.1.1 Etats des lieux en matière d'accueil extra-familial pour enfants

L'accueil extra-familial pour enfants est un élément clé d'une politique familiale durable. La création de places d'accueil correspond à un besoin réel.

A l'heure actuelle, près d'un tiers des ménages comptant des enfants de moins de 15 ans confient régulièrement leurs enfants à des personnes extérieures au ménage. Dans la moitié des cas, les familles font appel à des proches (grands-parents essentiellement); 16 % de ces familles profitent de l'offre de structures d'accueil collectif de jour (crèche, garderies, etc.), 15 % confient leurs enfants à des parents de jour, 10 % à des connaissances ou voisins et 8 % recourent à d'autres formes d'accueil (accueil parascolaire ou engagement d'une personne pour s'occuper des enfants). Les familles qui confient leurs enfants plus qu'un jour par semaine recourent plus souvent à des offres institutionnalisées qu'à la prise en charge par des proches¹. Ces chiffres ne donnent toutefois aucune indication sur les difficultés qu'ont les parents à trouver un lieu pour leur enfant qui corresponde à leur besoin ni sur le nombre d'enfants qui ne peuvent trouver de place d'accueil adapté.

On s'accorde généralement à penser que le nombre de places d'accueil extra-familial pour enfants est de loin inférieur à la demande². Selon des estimations effectuées sur la base d'une enquête réalisée dans toutes les régions de Suisse auprès d'un échantillon de ménages avec enfants en âge préscolaire³, il manque en Suisse environ 50 000 places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire. Les listes d'attente pour obtenir une place d'accueil extra-familial, notamment en crèche, sont infinies. Il n'est pas rare que les parents doivent attendre très longtemps, parfois jusqu'à deux ans⁴. La pénurie de places dans ce domaine ressort également des résultats de l'Enquête suisse sur la population active de 1995, selon lesquels 50 % des mères n'exerçant pas d'activité professionnelle travailleraient si le problème de la garde des enfants était résolu⁵.

1 Rapport sur les familles 2004, Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins, Département fédéral de l'intérieur, p. 56; (à télécharger sous www.bsv.admin.ch/fam/projekte/f/familienbericht.htm).

2 Etude de l'OCDE, Bébés et employeurs – comment réconcilier travail et vie de famille. Vol. 3: Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse, OCDE 2004, p. 124. (à consulter sous www1.oecd.org/publications/e-book/8104162E.pdf)

3 Iten, Rolf et al.: Offre d'accueil extra-familial en Suisse: potentiels de demande actuels et futurs. Fonds national suisse – PNR 52, 2005. (version abrégée en français à télécharger sous http://www.nfp52.ch/files/download/Etudeabregeelten_F.pdf et version intégrale en allemand sous www.nfp52.ch/files/download/Wissenschaftlicher_Bericht.pdf)

4 Rapport de la CSSS-N du 22 février 2002 sur l'initiative parlementaire Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial (Fehr Jacqueline), FF 2002 3925, ch. 2.1.1.

5 Voir Questions au féminin, 2/2001, p. 46.

La pénurie de places d'accueil est de plus en plus évoquée au sein de l'opinion publique et dans le débat politique. La raison principale de cette situation réside dans le fait que de plus en plus de femmes exercent une activité professionnelle alors que parallèlement l'évolution des structures familiales permet de moins en moins la prise en charge des enfants au sein de la famille notamment par les grands-parents. Deux tiers des femmes qui vivent en couple avec des enfants âgés de 0 à 6 ans exercent une activité professionnelle. Lorsque le plus jeune des enfants est en âge d'aller à l'école, un peu plus des trois quarts des femmes reprennent alors un emploi. Le taux d'activité des mères qui élèvent seules leurs enfants est sensiblement plus élevé que celui des femmes qui peuvent compter sur un partenaire⁶.

L'extension de l'offre d'accueil se justifie à plusieurs titres. Bon nombre d'entre eux ont été mentionnés tant par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (commission)⁷ que par le Conseil fédéral⁸ lors de l'adoption du programme d'impulsion à la création de places d'accueil pour enfants. Les enjeux principaux de l'accueil extra-familial sont les suivants:

- du point de vue des parents, des mères en particulier, l'existence d'une offre d'accueil extra-familial suffisante permet de choisir plus librement d'exercer ou non une activité professionnelle, alors qu'aujourd'hui encore de nombreuses femmes renoncent à poursuivre leur activité professionnelle à la naissance de leur premier enfant. Parallèlement, une telle offre permet aux femmes qui veulent rester actives professionnellement ou qui le doivent pour des raisons économiques, de prendre plus facilement la décision d'avoir des enfants;
- du point de vue des enfants, il favorise leur socialisation, stimule le développement de leurs aptitudes cognitives et peut constituer un facteur important d'intégration, en particulier dans le monde scolaire;
- du point de vue de l'égalité des sexes dans le monde du travail, les parents (les mères comme les pères) peuvent concilier travail et famille. Le développement de l'accueil extra-familial a également pour motivation de promouvoir l'équité entre les sexes dans l'accès aux possibilités d'emploi;
- sur le plan économique, un engagement accru des femmes dans la vie professionnelle a des conséquences positives. D'une part, le revenu des familles augmente, ce qui permet de lutter contre la pauvreté des familles, agit sur leur consommation et engendre des recettes fiscales supplémentaires. D'autre part, cela peut permettre de limiter la perte de capital humain qu'entraîne le retrait de la vie active et de pallier le manque de personnel qualifié dans certains domaines. La mise à disposition de places d'accueil extra-familial pour enfants fait partie intégrante d'une politique d'entreprise favorable à la famille. Une étude récente réalisée auprès d'un échantillon d'entreprises suisses montre qu'une telle politique d'entreprise s'avère payante⁹;

⁶ Rapport sur les familles 2004, (note 1), p. 48.

⁷ Rapport de la CSSS-N du 22 février 2002, (note 4), ch. 2.1.2.

⁸ Avis du Conseil fédéral du 27 mars 2002 sur l'initiative parlementaire Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial (Fehr Jacqueline), FF 2002 3970, ch. 2.1.

⁹ Prognos SA, Bâle, Analyse coûts-bénéfices d'une politique d'entreprise favorable à la famille, 2005, commande et téléchargement du document sur www.seco.admin.ch.

- au niveau local enfin, une offre suffisante de places d'accueil extra-familial constitue un atout important, en particulier, pour une commune. En effet, pour de jeunes familles, cela peut peser de tout son poids dans le choix du lieu d'habitation¹⁰.

1.1.2 Programme d'impulsion à la création de places d'accueil pour enfants

1.1.2.1 Genèse du programme

Le 22 mars 2000, la conseillère nationale Jacqueline Fehr a déposé une initiative parlementaire (00.403, Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial) sous forme de demande conçue en termes généraux, dont la teneur est la suivante:

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

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

Le Conseil national a décidé le 21 mars 2001, à une nette majorité, de donner suite à cette initiative.

Le 22 février 2002, la commission a approuvé par 14 voix contre 3 et 2 abstentions le projet de loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants préparé par sa sous-commission «Politique familiale». Elle a également adopté par 13 voix contre 3 et 2 abstentions le projet d'arrêté fédéral réglant le financement.

Aux termes du projet de loi, des aides financières peuvent être accordées pendant dix ans aux institutions suivantes:

- les structures d'accueil collectif de jour
- les structures d'accueil parascolaire
- les structures coordonnant l'accueil familial de jour.

Le projet d'arrêté fédéral joint au projet de loi, prévoyait la mise à disposition d'un crédit d'engagement de 400 millions de francs au maximum devrait être ouvert pour les quatre années suivant l'entrée en vigueur de la loi. Pour les années ultérieures et

¹⁰ Betreuungsdindex Kanton Zürich, Ergebnisse der Pilotphase, Gleichstellungskommission des Kantons Zürich, 2004.

jusqu'au terme de la validité de la loi, de nouveaux crédits d'engagement devront être votés.

Dans son avis du 27 mars 2002, le Conseil fédéral a approuvé les objectifs de l'initiative et leur mise en œuvre dans le projet de loi. Il a toutefois estimé que le cadre financier envisagé était trop élevé et s'est prononcé en faveur d'une somme globale de 100 millions de francs pour les quatre premières années. Il a également proposé de limiter les aides financières de la Confédération à huit ans au total afin que la durée du second crédit d'engagement soit également de quatre ans.

Le 4 octobre 2002, l'Assemblée fédérale a adopté la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (loi)¹¹ d'une durée de validité de huit ans. Par l'arrêté fédéral du 30 septembre 2002¹², elle a ouvert en outre un crédit d'engagement de 200 millions de francs pour les quatre premières années.

Le Conseil fédéral a adopté, le 9 décembre 2002, l'ordonnance sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (ordonnance)¹³. La loi et l'ordonnance sont entrées en vigueur le 1^{er} février 2003.

1.1.2.2 Grandes lignes du programme d'impulsion

1.1.2.2.1 Principes du programme d'impulsion

La loi et l'ordonnance ont mis en place un programme d'impulsion qui s'étend sur une durée de huit ans et qui vise à encourager la création de places d'accueil pour les enfants et permettre ainsi aux parents de mieux concilier famille et travail ou formation.

Aux termes de la loi, peuvent obtenir des aides financières:

- les structures d'accueil collectif de jour (principalement les crèches)
- les structures d'accueil parascolaire (telles que les unités d'accueil pour écoliers, les écoles à horaire continu, les cantines)
- les structures coordonnant l'accueil familial de jour (p. ex. les associations de parents de jour).

Les aides financières sont accordées à ces structures pendant trois ans au plus et doivent être utilisés par les bénéficiaires pour la création de places d'accueil collectif de jour ou d'accueil parascolaire et l'augmentation de l'offre dans ce domaine. Elles couvrent au maximum un tiers des frais d'investissement et d'exploitation. Seules peuvent être soutenues les structures nouvelles ou les structures existantes qui augmentent leur offre de manière significative. Les places existantes ne peuvent être subventionnées.

En ce qui concerne l'accueil familial de jour, les aides financières sont accordées pour des mesures de formation ou de perfectionnement, ainsi que pour des projets visant à améliorer la coordination ou la qualité de l'accueil dans les familles de jour. Ni les parents des enfants accueillis ni les familles de jour elles-mêmes ne peuvent

¹¹ RS 861

¹² FF 2003 376

¹³ RS 861.1

toucher de subventions fédérales. Dans ce cas également, un tiers des frais au maximum est pris en charge.

1.1.2.2 Conditions d'octroi

Les aides financières ne peuvent être octroyées qu'à des structures dont l'organisme responsable est une personne morale sans but lucratif ou qui sont gérées par les pouvoirs publics. Les structures d'accueil collectif de jour et d'accueil parascolaire doivent en outre répondre aux exigences cantonales en matière de qualité et avoir un financement qui paraît assuré à long terme, pour une durée de six ans au moins. L'ordonnance spécifie en outre des conditions propres à certains types de structures.

Les structures d'accueil collectif de jour doivent remplir les critères suivants:

- les nouvelles structures doivent offrir au moins 10 places et être ouvertes au moins 25 heures par semaine et 45 semaines par an;
- les structures existantes qui augmentent leur offre doivent accroître leur nombre de places d'un tiers (et de 10 places au moins) ou allonger leur durée annuelle d'ouverture d'au moins un tiers.

Les structures d'accueil parascolaire doivent remplir les critères suivants:

- les nouvelles structures doivent offrir au moins 10 places et être ouvertes au moins 4 jours par semaine et 36 semaines par an; pour chaque journée, la durée d'accueil minimum des blocs horaires doit être de 1 heure le matin avant le début de l'école, 2 heures à midi (repas compris) ou 2 heures les après-midi après la fin de l'école;
- les structures existantes qui augmentent leur offre doivent accroître leur nombre de places d'un tiers (et de 10 places au moins) ou allonger leur durée annuelle d'ouverture d'au moins un tiers.

1.1.2.3 Calcul et durée des aides financières

Les aides financières destinées aux structures d'accueil collectif de jour sont octroyées pendant deux ans. Il s'agit de contributions forfaitaires d'un montant de 5000 francs par nouvelle place et par année pour une offre à temps plein (durée d'ouverture d'au moins 2025 heures par an); si la durée d'ouverture est inférieure, le montant est réduit proportionnellement. Pour les places occupées, le montant intégral de la contribution forfaitaire est accordé pendant deux ans. S'y ajoute durant la première année, pour les places non occupées, un montant correspondant à la moitié de la contribution forfaitaire.

Les aides financières destinées aux structures d'accueil parascolaire sont octroyées pendant trois ans. Il s'agit également de contributions forfaitaires pour de nouvelles places. Celles-ci se montent à 3000 francs par place et par année pour une offre à temps plein (durée d'ouverture d'au moins 225 jours par an). La contribution forfaitaire est réduite proportionnellement si la durée d'ouverture est inférieure. Le calcul des contributions forfaitaires est basé sur le nombre de blocs horaires pendant lesquels les enfants sont accueillis. On distingue entre accueil du matin (avant le début de l'école), accueil de midi (y c. repas) et accueil de l'après-midi (après la fin de

l'école). Pour les places occupées, l'entière contribution forfaitaire est versée pendant deux ans, puis la moitié pendant la troisième année. S'y ajoute durant la première année, pour les places non occupées, un montant correspondant à la moitié de la contribution forfaitaire.

Les structures coordonnant l'accueil familial de jour reçoivent, d'une part, des aides financières pour la formation et le perfectionnement des parents de jour et des personnes chargées de la coordination. Ces aides sont versées pendant trois ans au plus et peuvent se monter à 85 francs par famille de jour occupée, mais au maximum au tiers des frais annuels effectifs. D'autre part, un montant correspondant au tiers des frais pris en compte est versé pour des projets visant à améliorer la coordination ou la qualité de l'accueil dans les familles de jour.

1.1.2.2.4 Procédure: du dépôt de la demande d'aide financière au versement des aides

Les demandes d'aide financière doivent être adressées à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) 12 semaines au plus tard avant l'ouverture de la structure, l'augmentation de l'offre ou la réalisation de la mesure correspondante. Après un examen préalable, les demandes sont transmises pour avis au canton compétent. L'autorité cantonale doit se prononcer notamment sur la question du besoin, sur celle de la qualité et sur le concept de financement. Après un examen final, l'OFAS rend une décision sur le droit aux aides et sur leur durée. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Département fédéral de l'intérieur.

Les aides financières sont versées annuellement. Les documents nécessaires au calcul doivent être remis à l'OFAS dans les trois mois suivant la fin de l'année pour laquelle l'aide est accordée ou après l'achèvement du projet. Des avances peuvent être accordées sur demande écrite.

1.2 Déroulement du programme d'impulsion de 2003 à 2006

Depuis l'entrée en vigueur de la loi jusqu'au 31 janvier 2006, 875 demandes ont été déposées. L'examen de ces dernières a conduit au constat suivant: près de la moitié des 875 demandes concernent des structures d'accueil collectif de jour, 41 % des structures d'accueil parascolaire et 10 % le domaine de l'accueil familial de jour. 71 % des demandes sont le fait d'organismes privés, les autres émanant des pouvoirs publics. Deux tiers visent la création de nouvelles structures, le dernier tiers l'extension d'offres existantes. 482 demandes ont pu être acceptées, 162 ont dû être refusées, 91 ont été retirées par les requérants et les autres sont encore en traitement. Les 482 demandes acceptées représentent un soutien à la création de 7637 places d'accueil. Les engagements pris s'élèvent ainsi à 63,3 millions de francs au plus. Un aperçu de la répartition régionale de ces demandes est présenté dans le tableau en annexe. Si toutes les demandes encore pendantes déposées avant le 31 janvier 2006 étaient acceptées, 10 568 nouvelles places au total profiteraient des aides financières et le total des engagements atteindrait 85,6 millions de francs au plus.

Sur la base de ces données, on évalue à 13 400 le nombre total de places qui auront pu être créées durant les quatre premières années du programme d'impulsion grâce

au soutien financier de la Confédération. Il en résulte qu'un montant total de 107 millions de francs au maximum sera engagé. Ce montant correspond à une somme plafond des aides financières dans le cas où toutes les places créées sont occupées à 100 %.

1.3 Evaluation du programme d'impulsion

1.3.1 Rapports d'évaluation en réponse à un mandat législatif

L'art. 8 de la loi et l'art. 14 de l'ordonnance précisent que les effets des aides financières doivent faire l'objet d'une évaluation régulière. A cette fin, il peut être fait appel à des spécialistes externes. Cette évaluation a pour objectif de mesurer l'efficacité du programme d'impulsion en tirant notamment le bilan du nombre de places créées¹⁴. Elle doit ainsi permettre de décider de la poursuite du programme et servir de base à la fixation du nouveau crédit d'engagement pour la période allant du 1^{er} février 2007 au 31 janvier 2011 (second crédit d'engagement).

Se fondant les articles précités, l'OFAS a confié en août 2004 deux mandats externes. Les résultats de ces évaluations ont donné lieu à la rédaction de deux rapports qui ont été publiés. Le premier porte sur l'exécution de la loi fédérale par les différents acteurs¹⁵, le second examine et évalue les effets des aides financières¹⁶.

Les évaluations se sont fondées sur les données et les expériences des 19 premiers mois du programme d'impulsion, soit jusqu'en septembre 2004. C'était assez pour étudier et évaluer la phase d'introduction. Mais ces bases ne permettent que dans une mesure limitée de tirer des conclusions sur l'application et les effets ultérieurs de la loi, car le programme est lancé depuis trop peu de temps et les résultats des évaluations sont infléchis par les particularités de la phase initiale.

1.3.2 Résultats des rapports d'évaluation

1.3.2.1 Evaluation de la mise en œuvre du programme d'impulsion

La première évaluation a porté sur la mise en œuvre du programme au regard du contenu et de la procédure, en se concentrant notamment sur les questions suivantes: Comment les personnes concernées jugent-elles la mise en œuvre du programme? Celle-ci a-t-elle changé au cours des premiers mois de pratique? A quelles réalités les divers acteurs sont-ils confrontés? Où et comment interagissent-ils? De quelles

¹⁴ Rapport de la CSSS-N du 22 février 2002, (note 4), ch. 4.4, et Avis du Conseil fédéral du 27 mars 2002, (note 8), ch. 2.3, conclusions.

¹⁵ B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Vollzugs, dans Aspects de la sécurité sociale, n° 318.010.11/05=ISBN 3-909340-27-X, OFAS, 2005, http://www.bsv.admin.ch/forschung/publikationen/11_05d_eBericht.pdf.

¹⁶ Ecoplan, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Impacts, dans Aspects de la sécurité sociale, n° 318.010.12/05=ISBN 3-3093-40-28-8, OFAS, 2005, http://www.bsv.admin.ch/forschung/publikationen/12_05d_eBericht.pdf.

formes de soutien les requérants ont-ils besoin, qui leur fournit de l'aide (p.ex. associations, OFAS, cantons) et sous quelle forme? Peut-on constater des difficultés typiques et y a-t-il à leur propos des explications systématiques?

Les résultats montrent que ni l'OFAS, ni les requérants, ni les personnes compétentes au niveau cantonal n'ont constaté de défauts systématiques dans la mise en œuvre du programme. En général, la communication entre l'OFAS et les organismes responsables des structures ainsi que les cantons est jugée bonne. La procédure est appropriée, même si quelques possibilités d'améliorations ponctuelles ont été relevées. Certains problèmes se sont posés au début, mais ont pu être résolus en grande partie depuis lors.

L'examen du contenu et de la forme des demandes adressées à l'OFAS répond aux prescriptions de la loi et de l'ordonnance. L'examen porte en premier lieu sur la plausibilité du financement à long terme et, partant, sur la durabilité des offres à créer. L'appréciation que l'OFAS a faite de cette durabilité s'est avérée jusqu'ici correcte. Seules quelques-unes des nouvelles structures créées ont dû fermer. Durant la phase initiale du programme (février à juillet 2003), 20 % des demandes ont dû être rejetées pour des motifs formels (surtout non-respect du délai de dépôt et non-admissibilité de la forme juridique de l'organisme responsable). Grâce aux efforts d'information déployés par l'OFAS, cette proportion a depuis lors pu être réduite à 6 % (février à juillet 2005).

Une grande partie des demandes étaient incomplètes ou contenaient des erreurs, notamment concernant le budget et le financement. Même les décomptes envoyés se sont révélés plus problématiques que prévu. Du coup, le traitement des demandes a pris bien plus de temps qu'escompté, car l'OFAS a dû fournir des prestations d'aide et de conseil en plus de l'examen proprement dit des demandes. L'évaluation montre que, de l'avis des cantons, des associations faitières et autres fédérations, les indications exigées par l'OFAS ne vont pas au-delà de ce qu'un organisme responsable devrait de toute façon examiner avant d'ouvrir ou d'agrandir une structure pour s'assurer de sa durabilité.

Pour les raisons précitées³, la durée de traitement des dossiers a été (trop) longue durant la phase initiale. Les mesures que l'OFAS a introduites par la suite ont permis de réduire continuellement cette durée. L'évaluation permet de conclure que la durée de traitement pourra être ramenée aux trois mois initialement prévus.

1.3.2.2 Evaluation des effets du programme d'impulsion

La seconde évaluation a porté sur les effets du programme.

- *Où et dans quelle mesure les aides financières ont-elles permis de créer de nouvelles places d'accueil (effets d'impulsion)? Dans quelle mesure ces aides ont-elles contribué au financement de projets qui auraient de toute façon été réalisés (effets d'aubaine)?*

L'évaluation parvient à la conclusion que 49 % des nouvelles places d'accueil n'auraient été ni projetées ni réalisées sans les aides financières. Pour les autres, on n'a pas pu établir dans quelle mesure les aides financières ont contribué à leur conception ou à leur réalisation. On constate donc ici un effet d'aubaine. Dans la première phase des aides financières, celles-ci ont favorisé la mise en place de

nouvelles structures ou l'extension d'offres existantes surtout dans des régions où il existait déjà des offres dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants en âge préscolaire ou scolaire.

Il est apparu que la phase de planification de structures d'accueil dure souvent très longtemps, pour diverses raisons. Il est donc souvent arrivé au cours des 19 premiers mois du programme que des aides financières aient été versées pour des structures dont la planification avait commencé avant l'entrée en vigueur de la loi. Une évaluation complémentaire a donc porté sur des demandes présentées d'octobre 2004 à janvier 2005, ce qui a permis de constater un effet d'impulsion nettement plus important. Le nombre de ces dernières demandes est toutefois trop restreint pour qu'on puisse en tirer des conclusions générales pertinentes.

Il est à noter que les effets d'aubaine, qui peuvent être constatés avant tout auprès des communes, tiennent à la conception même des aides financières. Ces aides financières ont été voulues par le Parlement comme une aide à la création. C'est pourquoi, elles sont limitées dans le temps et versées en premier lieu pour financer les places d'accueil non occupées. En outre, les requérants doivent présenter un plan de financement à moyen terme, ce qui de fait rend nécessaire un engagement financier précoce d'autres collectivités publiques.

- *Dans quelle mesure l'objectif de durabilité des offres soutenues a-t-il été atteint (pour autant qu'on puisse en juger malgré le peu de temps écoulé depuis le lancement du programme)?*

Il apparaît aujourd'hui que les offres créées sont à même de durer. Etant donné que seules quelques rares structures ont dû fermer, on peut estimer que l'évaluation des besoins et les plans de financement des structures soutenues étaient réalistes. Durant la première année, les aides financières couvrent 22 % à 31 % des coûts d'une place d'accueil dans une nouvelle structure¹⁷. Au terme de la phase de soutien, les structures, conformément aux intentions du programme, doivent remplacer ces aides par d'autres sources de financement. Elles appliquent pour cela différentes stratégies. 12 % des structures n'ont pas besoin de chercher une autre source, car elles ont utilisé les aides financières de la Confédération pour des investissements initiaux. 55 % des structures pensent pouvoir compenser la perte des aides par une occupation optimale des places, alors que 20 % prévoient d'augmenter au besoin les contributions des parents. Les lacunes subsistant dans le financement doivent être couvertes dans 65 % des offres par des subventions de la commune ou du canton.

- *Les aides financières ont-elles produit une distorsion du marché, p.ex. les projets ainsi soutenus ont-ils pris la place de structures existantes (effets de substitution)?*

Les offres créées grâce au programme d'impulsion ne l'ont pas été au détriment des structures existantes. Leurs niveaux de qualité et de prix sont comparables. On n'observe pas de passage des usagers des structures existantes aux projets réalisés grâce aux aides financières. Celles-ci n'ont donc pas produit une distorsion du marché, ce qui confirme du reste l'appréciation de la durabilité.

¹⁷ Le taux de couverture est plus bas dans les structures qui augmentent leur offre, parce que les places existantes ne reçoivent pas d'aide financière de la Confédération. Le besoin de financement est couvert à raison de 40 % à 43 % par les contributions des parents, 15 % par les communes, 5 % à 8 % par les cantons et 6 % à 15 % par d'autres sources.

- *Quels sont les motifs de recours aux structures d'accueil (motivation des parents)?*

Neuf parents sur dix confient leurs enfants à une structure d'accueil de jour ou à une structure parascolaire afin de pouvoir exercer une activité lucrative ou suivre une formation. Le second motif le plus souvent indiqué – par 60 % des parents – est la socialisation de l'enfant grâce à l'accueil extra-familial.

- *Quel excédent de demande de places d'accueil extra-familial n'est pas couvert?*

L'excédent de demande de places d'accueil extra-familial à un tarif dépendant du revenu a été estimé, dans le cadre de l'évaluation, à l'équivalent de 50 % à 100 % de l'offre existante. Une étude récemment publiée par le Fonds national, qui portait uniquement sur l'accueil extra-familial des enfants de 0 à 4 ans, parvient à des résultats comparables.¹⁸

- *Pourquoi les aides financières ont-elles été moins demandées que prévu et pourquoi le crédit d'engagement n'a-t-il pas été entièrement utilisé?*

Au cours des 19 premiers mois qui ont servi de base à l'évaluation, le programme a permis de créer quelque 3500 places d'accueil, ce qui correspond à une augmentation de 6 % de l'offre estimée. Il n'est pas possible de dire quel était le taux d'augmentation de l'offre en matière d'accueil extra-familial pour enfants avant les aides financières, ni ce qu'il aurait été sans elles. Selon les projections, seule une moitié au plus du crédit d'engagement mis à disposition pour les quatre premières années devrait être utilisée. La demande d'aides financières fédérales est donc nettement plus faible qu'on ne l'avait supposé lors de la conception du programme. Cela peut d'autant plus surprendre lorsque l'on sait que, les études à disposition le confirment, la demande de places d'accueil extra-familial reste toujours supérieure à l'offre. L'évaluation fournit à ce sujet les explications suivantes:

- Les aides financières ne couvrent qu'une part relativement faible des coûts, elles sont limitées à la phase initiale et ne sont pas utilisées pour subventionner des tarifs en fonction des revenus. Si l'on voulait couvrir la demande existante de places d'accueil à un tarif dépendant du revenu, une participation croissante d'autres acteurs financiers (communes, cantons, entreprises) s'engageant à long terme serait indispensable.
- Exposer de manière plausible que le financement sur six ans paraît assuré implique que l'on sache déjà, avant même la concrétisation du projet, par quoi les aides financières seront remplacées au bout de deux ou trois ans. L'objectif de durabilité ainsi visé entre en concurrence avec l'objectif d'impulsion, qui est de contribuer à créer autant de nouvelles places d'accueil que possible.
- La planification et la réalisation de nouvelles offres durent nettement plus longtemps que généralement supposé. Ce devrait être là une raison supplémentaire importante pour laquelle l'effet d'impulsion du programme a jusqu'ici été moins manifeste qu'escompté et souhaité.

¹⁸ Iten, Rolf et al., Offre d'accueil extra-familial en Suisse (note 3)

1.3.3 Appréciation des conclusions des rapports d'évaluation

Les évaluations montrent que le programme d'impulsion a atteint les objectifs fixés en ce qui concerne la mise en œuvre de la loi et la durabilité des nouvelles offres.

Par contre, l'effet d'impulsion se révèle plus faible qu'escompté. Il apparaît cependant que cela est dû à la conception même du programme. L'évaluation conclut que les aides financières ont surtout le caractère d'un coup de pouce initial, raison pour laquelle elles sont limitées dans le temps. Elles permettent aux structures de financer les places d'accueil non encore occupées durant la phase de démarrage. De la sorte, elles remplissent exactement le but que leur a assigné le législateur: offrir une sécurité financière durant cette phase. Pour produire un effet d'impulsion plus marqué, d'autres acteurs financiers (communes, cantons, entreprises) devraient être davantage disposés à investir dans ce domaine. Devoir exposer que le financement à long terme paraît assuré, comme l'exige la loi, accentue encore l'utilisation des aides financières dans le sens indiqué plus haut. Les requérants doivent élaborer déjà lors de la phase (complexe) de planification une stratégie crédible sur la façon dont pourra être financée durablement l'exploitation de la structure une fois retiré le soutien financier de la Confédération. La durabilité exigée est ainsi assurée, mais l'effet d'impulsion s'en trouve affaibli. Autrement dit, les aides financières ne donnent pas au premier chef l'impulsion pour créer de nouvelles places, mais elles contribuent efficacement à la possibilité même de lancer une nouvelle offre.

En conclusion, les aides financières de la Confédération

- revêtent une importante fonction d'aide initiale durant la phase de démarrage de la structure ou d'augmentation de l'offre;
- favorisent la durabilité des places d'accueil créées;
- contribuent à ce que les communes s'engagent davantage dans le domaine de l'accueil extra-familial (bien que souvent moins que souhaité);
- permettront selon les prévisions de soutenir, durant les quatre premières années du programme, la création de 13 400 places d'accueil, ce qui correspond à une augmentation d'environ un quart de l'offre de places estimée.

2 Proposition du Conseil fédéral

2.1 Poursuite du programme d'impulsion et adoption d'un second crédit d'engagement

Comme on l'a vu (cf. ch. 1.3.2), la mise en œuvre de la loi a été jugée bonne. L'évaluation a montré que, dans la quasi-totalité des cas, les parents recourent aux structures d'accueil afin de pouvoir exercer une activité lucrative ou suivre une formation. Le programme d'impulsion a soutenu la création d'un nombre important de nouvelles places d'accueil, estimé pour les quatre premières années à 13 400.

Par ailleurs, les motifs qui plaident pour une extension de l'offre dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants, détaillés par la commission dans son rapport¹⁹ et rappelés au ch. 1.1.1, restent valables aujourd'hui.

¹⁹ Rapport de la CSSS-N du 22 février 2002, (note 4), ch. 2.1.2 et 2.1.3.

Vu ce qui précède, le Conseil fédéral propose de poursuivre le programme d'impulsion et ce jusqu'à la fin des huit années initialement prévues, soit jusqu'au 31 janvier 2011. Il considère en outre que l'évaluation n'a pas relevé de point nécessitant une modification de la loi ou de l'ordonnance. Afin de permettre la poursuite du programme, le Conseil fédéral se prononce en faveur de l'adoption d'un second crédit d'engagement pour une durée de quatre ans.

2.2 Montant et durée du second crédit d'engagement

En prenant en compte les demandes déposées jusqu'au 31 janvier 2006 et en reportant ces données sur quatre ans, on peut estimer qu'un montant total de 107 millions de francs au maximum sur les 200 millions mis à disposition par le premier crédit d'engagement sera engagé. Ce montant correspond à une somme plafond des aides financières dans le cas où toutes les places créées sont occupées à 100 %. Au mieux, seule la moitié des fonds disponibles aura donc été utilisée au cours des quatre premières années du programme, la somme restante ne pouvant plus être utilisée.

Une nouvelle surévaluation des besoins financiers doit être évitée lors de la fixation du montant du second crédit d'engagement. La demande d'aides financières étant nettement plus faible que ce qui était escompté lors de l'adoption du premier crédit d'engagement, le Conseil fédéral est d'avis que la dotation financière du programme pour la seconde période peut et doit être revue nettement à la baisse. La proposition du Conseil fédéral doit permettre de poursuivre le programme et de le mener à son terme de manière adéquate. En outre, lors de la fixation de ces dépenses supplémentaires pour la Confédération, il convient de tenir compte de la précarité des finances fédérales. Il n'existe à l'heure actuelle aucune marge de manœuvre pour prévoir une quelconque réserve dans la fixation du montant du second crédit d'engagement. Si les fonds mis à disposition devaient s'avérer insuffisants, il conviendra, conformément à l'art. 4, al. 3 de la loi, d'édicter un ordre de priorité en s'efforçant de répartir les aides financières de manière équilibrée entre les régions.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral propose que soit adopté un second crédit d'engagement à hauteur de 60 millions de francs pour la période allant du 1^{er} février 2007 au 31 janvier 2011.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

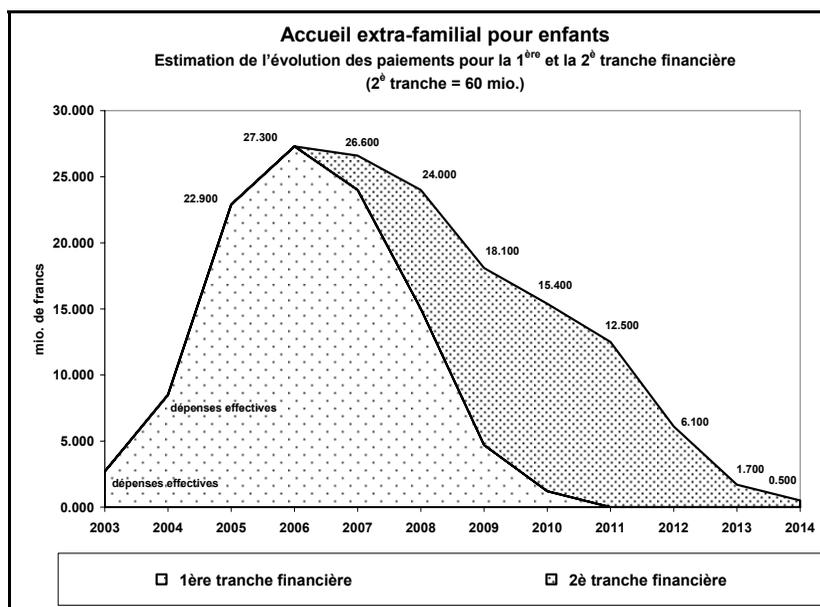
Les conséquences financières pour la Confédération se présentent comme suit: les coûts annuels résultant du premier crédit d'engagement (du 1^{er} février 2003 au 31 janvier 2007) ont été pris en compte dans le budget et le plan financier. Ils s'élevaient à 24 millions de francs pour le plan financier 2007, à 15 millions de francs pour 2008, 4,7 millions de francs pour 2009 et 1,2 millions de francs pour 2010²⁰.

²⁰ Sachant que les aides financières s'étendent sur 2 ou 3 ans, des aides financières seront payées jusqu'en 2009 et 2010 pour des demandes acceptées lors de la dernière année du premier crédit d'engagement (2006).

Le Conseil fédéral pense que la demande d'aides financières pourra être couverte par le second crédit d'engagement, tel qu'il est proposé (à défaut un ordre de priorité devra être fixé comme instrument de gestion). On peut ainsi compter sur des engagements à hauteur de 15 millions de francs environ par année. L'échéance des engagements pris est considérablement reportée dans le temps, comme le montre l'évolution des paiements pour le premier crédit d'engagement. Pour le second crédit d'engagement, les coûts évolueront de la manière suivante²¹:

Année	mio. de francs	Année	mio. de francs
2007	2,6	2011	12,5
2008	9,0	2012	6,1
2009	13,4	2013	1,7
2010	14,2	2014	0,5

L'évolution des paiements pendant toute la durée du programme peut être présentée comme suit:



²¹ Sachant que les aides financières s'étendent sur 2 ou 3 ans, des aides financières seront payées jusqu'en 2013 et 2014 pour des demandes acceptées lors de la dernière année du second crédit d'engagement (2010).

3.1.2 Effets sur l'état du personnel

A l'heure actuelle 4,4 postes, financés par le premier crédit d'engagement conformément à l'art. 4, al. 2 de la loi, sont nécessaires à la mise en œuvre de la loi. De l'évolution des coûts telle que présentée sous le ch. 3.1.1, on peut en déduire que les dépenses liées à cette mise en œuvre (controlling, décomptes) résultant des engagements pris sur la base du premier crédit d'engagement dureront jusqu'en 2010.

Les coûts en personnel nécessaire à la mise en œuvre de la loi pendant la seconde phase du programme d'impulsion doivent être financés de manière analogue par le second crédit d'engagement. Les dépenses liées à la mise en œuvre financées par le premier et le second crédit d'engagement se chevauchent pendant plusieurs années. Le graphique de l'évolution des coûts sous ch. 3.1.1 montre que le volume de ces coûts atteindra son apogée vraisemblablement entre 2005 et 2008. La dotation actuelle en personnel, soit 4,4 postes, devrait permettre d'assurer la mise en œuvre de la loi également pendant cette phase. A partir de 2009, le volume des dépenses diminuant, il conviendra de réduire en conséquence et de manière progressive les coûts en personnel.

3.2 Conséquences pour les cantons

Pour les cantons, la mise en œuvre de la loi a certes engendré un certain surcroît de travail administratif. Toutefois, les cantons peuvent obtenir par ce biais des informations sur les projets envisagés sur leur territoire et donner leur avis sur ces derniers. Ils peuvent ainsi s'assurer que les projets en cours sont en conformité avec la législation et la politique cantonale en matière d'accueil extra-familial.

L'amélioration de l'offre d'accueil extra-familial comporte également de nombreux avantages pour les cantons et les communes. En particulier, la possibilité de disposer d'une place d'accueil pour son enfant représente un argument de plus en plus important pour les jeunes familles, lorsqu'il s'agit du choix d'un lieu de domicile (cf. ch. 3.3).

3.3 Conséquences économiques

Les avantages économiques d'une augmentation de l'offre de places d'accueil extra-familial sont connus et ont été rappelés au ch. 1.1.1.

L'évaluation du programme d'impulsion au cours des 19 premiers mois (cf. ch. 1.3) montre qu'il a rempli entièrement ses deux objectifs qualitatifs (conciliation famille-travail et durabilité) et seulement partiellement son objectif quantitatif (hausse marquée de l'offre).

Rien n'indique dans l'évaluation que les moyens financiers mis à disposition par la Confédération aient eu des conséquences économiques négatives. L'intervention de la Confédération n'a pas faussé les règles de la concurrence au détriment des fournisseurs de places d'accueil déjà installés. Aucun phénomène d'éviction n'a été constaté. Au contraire, comme la subvention est plafonnée et qu'elle est limitée à deux ou trois ans, elle est destinée à couvrir les surcoûts initiaux des nouvelles structures (amortissement des investissements de départ, compensation des faibles

taux d'occupation durant la phase initiale). Cela facilite l'accès au marché de nouveaux fournisseurs. Finalement, ce programme renforce la concurrence davantage qu'il ne la met en péril.

On ne dispose pas de données concernant le retour sur investissement, pour la Confédération et les autres collectivités publiques, en termes fiscaux (recettes fiscales plus élevées et diminution des dépenses sociales de soutien aux familles). Sur la base d'estimations précédentes²², on ne peut que le supposer élevé. Le fait que les aides financières aient été demandées dans des régions qui disposaient déjà de telles structures indique que le «marché» a bien reconnu l'avantage économique de la création de places d'accueil supplémentaires.

La création de nouvelles places d'accueil a des conséquences positives sur le marché du travail. D'une part, de nouveaux emplois durables sont créés dans les structures d'accueil. D'autre part, la quasi-totalité des parents utilisent l'offre d'accueil extra-familial pour exercer une activité professionnelle ou suivre une formation.

4 Liens avec le programme de la législature

Le projet est mentionné comme objet des Grandes lignes dans le rapport sur le Programme de la législature 2003 à 2007²³.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

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

5.2 Forme de l'acte à adopter

Le crédit voté par les deux chambres ne fixe pas de règle de droit. Par conséquent, il doit être édicté sous forme d'un arrêté fédéral simple et n'est pas sujet au référendum (art. 163, al. 2, Cst. et 25, al. 2, de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur le Parlement²⁴).

²² Karin Müller, Tobias Bauer, Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten: Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus?, Département social de la ville de Zurich, 2001.

²³ FF **2004** 1065 1085

²⁴ RS **171.10**

Répartition des demandes acceptées et des nouvelles places selon les cantons

(Etat au 31 janvier 2006)

canton	demandes acceptées		nouvelles places accueil collectif de jour		nouvelles places accueil parascolaire		nouvelles places total		population 0 - 16 ans	
	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	nb absolu	en %
AG	31	6.4%	267	6.5%	88	2.5%	355	4.6%	111856	7.9%
AI	2	0.4%	0		10	0.3%	10	0.1%	3713	0.3%
AR	1	0.2%	20	0.5%	0		20	0.3%	11863	0.8%
BE	69	14.3%	473	11.5%	416	11.7%	889	11.6%	176617	12.5%
BL	7	1.5%	24	0.6%	0		24	0.3%	47931	3.4%
BS	21	4.4%	72	1.8%	360	10.2%	432	5.7%	27037	1.9%
FR	13	2.7%	136	3.3%	27	0.8%	163	2.1%	53775	3.8%
GE	17	3.5%	574	14.0%	0	0.0%	574	7.5%	77833	5.5%
GL	3	0.6%	14	0.3%	30	0.8%	44	0.6%	8136	0.6%
GR	5	1.0%	36	0.9%	12	0.3%	48	0.6%	37666	2.7%
JU	5	1.0%	65	1.6%	20	0.6%	85	1.1%	14720	1.0%
LU	14	2.9%	71	1.7%	41	1.2%	112	1.5%	74211	5.3%
NE	17	3.5%	88	2.1%	188	5.3%	276	3.6%	32651	2.3%
NW	2	0.4%	0		11	0.3%	11	0.1%	8242	0.6%
OW	1	0.2%	10	0.2%	0		10	0.1%	7568	0.5%
SG	28	5.8%	177	4.3%	71	2.0%	248	3.2%	98379	7.0%
SH	7	1.5%	55	1.3%	35	1.0%	90	1.2%	13758	1.0%
SO	13	2.7%	86	2.1%	77	2.2%	163	2.1%	47837	3.4%
SZ	8	1.7%	41	1.0%	41	1.2%	82	1.1%	28749	2.0%
TG	8	1.7%	87	2.1%	32	0.9%	119	1.6%	50812	3.6%
TI	21	4.4%	270	6.6%	130	3.7%	400	5.2%	51971	3.7%
UR	2	0.4%							7400	0.5%
VD	52	10.8%	674	16.4%	608	17.2%	1282	16.8%	125997	8.9%
VS	7	1.5%	42	1.0%	52	1.5%	94	1.2%	56770	4.0%
ZG	13	2.7%	133	3.2%	117	3.3%	250	3.3%	21040	1.5%
ZH	115	23.9%	683	16.7%	1173	33.1%	1956	24.3%	216667	15.3%
TOTAL	482	100.0%	4198	100.0%	3539	100.0%	7637	100.0%	1413189	100.0%

