



17.497

Initiative parlementaire Aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants. Prolonger le programme d'impulsion

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

du 12 avril 2018

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

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

La commission propose d'adopter le projet de loi ainsi que le projet d'arrêté fédéral ci-joints.

12 avril 2018

Pour la commission:

La présidente, Christine Bulliard-Marbach

Condensé

La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants est en vigueur depuis le 1^{er} février 2003. Sa validité était initialement limitée à huit ans et courrait ainsi jusqu'au 31 janvier 2011. La durée de validité de la loi a été prolongée à deux reprises, soit jusqu'au 31 janvier 2019. Cette loi et son ordonnance d'application ont posé les bases d'un programme d'impulsion qui a pour objectif de promouvoir la création de places d'accueil pour les enfants et de permettre aux parents de mieux concilier famille et travail ou formation.

Le 9 novembre 2017, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a décidé d'élaborer une initiative parlementaire qui propose la prolongation du programme d'impulsion au-delà du 31 janvier 2019. Le 19 janvier 2018, son homologue du Conseil des États a approuvé l'élaboration de l'initiative.

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

La CSEC-N propose de prolonger de quatre ans la durée du programme d'impulsion et de fixer un nouveau cadre financier à hauteur de 130 millions de francs afin de permettre aux parents de mieux concilier famille et travail ou formation. Elle estime, en revanche, qu'il n'est pas nécessaire de proposer d'autres modifications, le programme ayant fait ses preuves sous sa forme actuelle.

Rapport

1 Genèse du projet

En vigueur depuis le 1^{er} février 2003, la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants¹ permet de promouvoir la création de places d'accueil pour les enfants. Sa durée de validité a été prolongée à deux reprises en 2011 et en 2014. Elle arrive à échéance le 31 janvier 2019.

Le 9 novembre 2017, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a décidé par 12 voix contre 10 d'élaborer une initiative parlementaire (17.497 Aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants. Prolonger le programme d'impulsion de la Confédération) dont la teneur est la suivante:

«La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants est prolongée au-delà du 31 janvier 2019, pour une période de quatre années supplémentaires. L'objectif est d'encourager la création de places d'accueil pour les enfants et ainsi de permettre aux parents de mieux concilier famille, travail ou formation.»

Le 19 janvier 2018, son homologue du Conseil des États a approuvé l'élaboration de l'initiative par 7 voix contre 6.

La CSEC-N a adopté le projet de loi lors du vote sur l'ensemble par 13 voix contre 10 et 1 abstention ainsi que le projet d'arrêt fédéral par 13 voix contre 10 et 1 abstention; ces deux documents font l'objet du présent rapport. Une minorité de la commission (Pieren, Bigler, Dettling, Grin, Herzog, Keller Peter, Muri, Rösti, Tuena, Wasserfallen) propose de n'entrer en matière ni sur le projet de loi ni sur le projet d'arrêt fédéral (cf. ch. 2.3). Le 12 avril 2018, la CSEC-N a adopté le présent rapport.

2 Grandes lignes du projet

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

2.1.1 Principes

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

¹ RS 861

² RS 861.1

31 janvier 2015³. Une nouvelle modification du 26 septembre 2014 a prolongé la durée de validité de la loi de quatre nouvelles années, soit jusqu'au 31 janvier 2019⁴.

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

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

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

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

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

³ Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, modification du 1^{er} octobre 2010, RO **2011** 307.

⁴ Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, prorogation du 26 septembre 2014, RO **2015** 513.

tion assure le suivi des projets et de leur évaluation. Elle rend accessibles les connaissances ainsi acquises⁵.

Les demandes d'aides financières doivent être déposées auprès de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) avant l'ouverture de la structure, l'augmentation de l'offre, la réalisation de la mesure ou l'élaboration du concept détaillé du projet. L'OFAS transmet la demande d'aides financières, pour avis, au canton dans lequel l'accueil sera offert, ou la mesure ou le projet réalisés. L'OFAS statue par voie de décision sur le droit aux aides financières. Pour les projets à caractère novateur, l'OFAS conclut un contrat de prestations avec la personne physique ou morale responsable du projet.

Le cadre financier du programme d'impulsion a fait l'objet de quatre arrêtés fédéraux. Le premier, pour la période du 1^{er} février 2003 au 31 janvier 2007, porte sur un montant de 200 millions de francs⁶, le deuxième, pour la période du 1^{er} février 2007 au 31 janvier 2011, sur 120 millions de francs⁷, le troisième, pour la période de prolongation du 1^{er} février 2011 au 31 janvier 2015, sur 120 millions de francs⁸ et le quatrième, pour la deuxième période de prolongation du 1^{er} février 2015 au 31 janvier 2019, sur 120 millions de francs⁹.

Le 16 juin 2017, le Parlement a décidé de modifier la loi susmentionnée et a introduit une nouvelle abréviation pour son titre: LAAcc¹⁰. Il a approuvé un nouveau dispositif pour une période limitée à cinq ans qui comprend deux nouveaux types d'aides financières:

- les aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales dans le but de réduire les frais à la charge des parents pour la garde de leurs enfants par des tiers;
- les aides financières aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extrafamilial aux besoins des parents.

Le Parlement a adopté un crédit d'engagement de 96,8 millions de francs pour toute la période de cinq ans prévue pour ce nouveau dispositif. La modification de loi du 16 juin 2017 devrait entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2018. Le nouveau dispositif est indépendant du programme d'impulsion et ne fait pas l'objet du présent rapport.

⁵ Évaluation des projets de bons de garde des communes de Lucerne et Horw accessibles à partir du site internet de l'OFAS, www.ofas.admin.ch > Aides financières > Accueil extra-familial pour enfants > Projets à caractère novateur.

⁶ Arrêté fédéral du 30 septembre 2002 concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, FF **2003** 376.

⁷ Arrêté fédéral du 2 octobre 2006 concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, FF **2006** 8225.

⁸ Arrêté fédéral du 22 septembre 2010 concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, FF **2011** 1761.

⁹ Arrêté fédéral du 16 septembre 2014 concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, FF **2015** 1281.

¹⁰ www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia vista > Recherche > 16.055

2.1.2 Déroutement du programme d'impulsion de 2003 à 2017

Au cours des quinze ans qu'a duré le programme d'impulsion, 3160 demandes ont reçu une réponse favorable. Parmi elles, 1702 concernaient des structures d'accueil collectif de jour, 1333 des structures d'accueil parascolaire, 122 le domaine de l'accueil familial de jour et 3 des projets à caractère novateur. La Confédération a soutenu de cette manière la création de 57 383 places d'accueil: 33 103 dans des structures d'accueil collectif de jour et 24 280 dans des structures d'accueil parascolaire.

Nombre de places créées par année d'ouverture:

Année	Structures d'accueil collectif de jour	Structures d'accueil parascolaire
2003	1 638	1 237
2004	1 385	1 679
2005	1 737	1 465
2006	1 949	1 536
2007	2 423	1 971
2008	2 235	2 949
2009	2 499	2 668
2010	2 531	2 410
2011	3 021	1 698
2012	3 055	1 647
2013	2 541	1 559
2014	2 363	733
2015	2 408	1 431
2016	2 495	1 206
2017	823	92
Total	33 103	24 280

Source: OFAS

36 % des places ont été créées en Suisse latine. Par rapport à la population concernée (0 à 16 ans), ce sont les cantons de BS, GE, NE, VD, ZG et ZH qui ont profité le plus des aides financières. Le tableau et les graphiques en annexe donnent une vue d'ensemble de la répartition des demandes acceptées et des places d'accueil créées par cantons.

Dans le domaine de l'accueil familial de jour, ont été encouragés avant tout des programmes de formation et de perfectionnement ainsi que 22 projets visant la coordination et la professionnalisation de l'accueil. Dans le cadre des projets à caractère novateur, l'introduction de bons de garde dans la région lucernoise a bénéficié d'un soutien: la ville de Lucerne a été la première commune en Suisse, en 2009, à les adopter.

Par l'acceptation de ces 3160 demandes, la Confédération s'est engagée à hauteur de 370 millions de francs (frais de gestion et d'administration inclus). À la fin de 2017, elle avait versé en tout 349 millions.

Étant donné que le quatrième crédit d'engagement actuellement à disposition, de 120 millions de francs, ne suffira pas pour répondre à toutes les demandes jusqu'à la fin du programme, en janvier 2019, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a édicté – comme prévu par la loi – un ordre de priorité¹¹, qui est en vigueur depuis le 1^{er} février 2017. Son but est de répartir les moyens à disposition de la façon la plus équilibrée possible entre les régions. Il vaut pour toutes les demandes déposées à compter de cette date et ne s'applique donc pas à celles présentées avant le 1^{er} février 2017.

Pour la période du 1^{er} février 2017 au 31 janvier 2018, dans le cadre de l'ordre de priorité, 80 % du reliquat ont été réservés aux demandes provenant des cantons ayant déposé moins de demandes d'aides financières en proportion¹². Les 20 % restants ont été attribués à des demandes provenant des autres cantons¹³, d'où avait déjà émané un nombre de demandes supérieur à la moyenne. Les demandes provenant d'un canton pour lequel les moyens ont été épuisés pour cette période et qui de ce fait n'ont pas pu être prises en compte ont été inscrites sur une liste d'attente.

À la fin de janvier 2018, le quatrième crédit d'engagement n'était pas encore épuisé. Les moyens restants permettront d'examiner toutes les demandes placées sur liste d'attente et, le cas échéant, de les approuver.

Les demandes déposées à partir du 1^{er} février 2018 sont inscrites sur une nouvelle liste d'attente. Le reliquat du crédit sera utilisé pour y répondre, si ce dernier n'est pas épuisé après le traitement de toutes celles déposées jusqu'à fin janvier 2018.

2.1.3 Évaluations externes du programme d'impulsion

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

¹¹ Ordonnance du DFI sur l'ordre de priorité dans le domaine des aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, RS 861.2.

¹² BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, FR, SO, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VS et JU.

¹³ ZH, ZG, BS, VD, NE et GE.

Plusieurs études d'évaluation externes ont déjà été menées depuis le début du programme^{14, 15, 16, 17}.

À la fin de 2016, l'OFAS a commandé deux nouvelles études d'évaluation. La première porte à nouveau sur la question de l'*effet à long terme des aides financières*¹⁸. Les 2302 institutions pour lesquelles le soutien avait pris fin au plus tard le 31 décembre 2015 ont toutes été incluses dans l'étude. Celle-ci montre que l'effet à long terme des aides financières reste très important: 96 % des structures d'accueil collectif de jour et 94 % des structures d'accueil parascolaire existaient encore au moment de l'enquête. La majorité des structures ont pu maintenir, voire augmenter, leur offre de places et le taux d'occupation de celles-ci. La qualité de l'offre a elle aussi été maintenue, voire améliorée encore. La suppression des aides financières a généralement pu être compensée par d'autres sources de financement, notamment par les contributions des parents, des communes et des cantons.

La deuxième étude porte sur la question de savoir *si l'offre en matière d'accueil extrafamilial des enfants correspond aux besoins des parents*¹⁹. Comme il n'existe pas de statistique nationale sur l'offre d'accueil extrafamilial, les chercheurs ont recueilli des données auprès des cantons. Sur la base de ces relevés, on peut dire qu'il devrait exister actuellement en Suisse quelque 62 500 places d'accueil à la journée pour les enfants en âge préscolaire et quelque 81 000 places d'accueil de midi pour les enfants en âge scolaire. Pour l'accueil le matin avant l'école, suivant les cantons, seuls 20 à 66 % des «places de midi» sont disponibles, et 60 à 100 % de ces places pour l'accueil l'après-midi après l'école. S'y ajoutent, selon les estimations, 8200 à 9600 familles de jour, qui accueillent 22 200 à 25 800 enfants de tous âges.

- 14 Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Vollzugs, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Aspects de la sécurité sociale n° 11/05, OFAS, 2005, disponible à l'adresse: www.ofas.admin.ch > Aides financières > Accueil extrafamilial pour enfants > Publications > Evaluations.
- 15 Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Impacts, Ecoplan, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Aspects de la sécurité sociale n° 12/05, OFAS, 2005, disponible à l'adresse: www.ofas.admin.ch > Aides financières > Accueil extrafamilial pour enfants > Publications > Evaluations.
- 16 Evaluation «Anstossfinanzierung» Nachhaltigkeit und Impulseffekte der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Aspects de la sécurité sociale n° 1/10, OFAS, 2010, disponible à l'adresse: www.ofas.admin.ch > Aides financières > Accueil extrafamilial pour enfants > Publications > Evaluations.
- 17 Evaluation «Anstossfinanzierung» Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung, Ecoplan AG, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Aspects de la sécurité sociale n° 15/13, OFAS, 2013, disponible à l'adresse: www.ofas.admin.ch > Aides financières > Accueil extrafamilial pour enfants > Publications > Evaluations.
- 18 Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, Ecoplan, Aspects de la sécurité sociale n° 13/17, OFAS, 2017, disponible à l'adresse: www.ofas.admin.ch > Aides financières > Accueil extrafamilial pour enfants > Publications > Evaluations.
- 19 Evaluation «Anstossfinanzierung». Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage? Interface Politikstudien Forschung Beratung et Université de Saint-Gall, Aspects de la sécurité sociale n° 14/17, OFAS, 2017, disponible à l'adresse: www.ofas.admin.ch > Aides financières > Accueil extrafamilial pour enfants > Publications > Evaluations.

Selon cette deuxième étude, pour les enfants en âge préscolaire, le taux de couverture est de 18 % en moyenne nationale, c'est-à-dire qu'une place d'accueil à plein temps est disponible pour 18 % des enfants. Comme beaucoup d'enfants ne vont pas à la crèche cinq jours par semaine, chaque place peut accueillir en moyenne deux enfants environ; ainsi, un bon tiers des enfants d'âge préscolaire disposent d'une place d'accueil. À l'âge scolaire, le taux de couverture de l'accueil de midi est de 13 % en moyenne. C'est en Suisse romande et dans les régions fortement urbanisées qu'il est le plus élevé. Pour ce qui est de l'accueil dans des familles de jour, c'est aussi en Suisse romande, ainsi que dans les régions relativement petites et plutôt rurales, que le taux est le plus élevé. Sur la base des informations fournies par les cantons, on peut dire qu'en moyenne, quelque 28 % des enfants en âge préscolaire et 15 % des enfants en âge scolaire bénéficient d'un accueil formel. Le taux de prise en charge varie cependant fortement d'un canton ou d'une commune à l'autre. Mais comme les données sont très lacunaires, il est difficile de discerner des schémas clairs. Il semble que les taux de prise en charge tendent à être un peu plus élevés en Suisse romande qu'en Suisse alémanique.

L'offre existante de places d'accueil extrafamilial pour enfants ne suffit pas à couvrir la demande actuelle. Il ressort de l'enquête menée auprès des parents de 30 communes que quelque 20 % des enfants en âge préscolaire et 18 % des enfants en âge scolaire ne sont pas pris en charge autant que les parents en auraient besoin. C'est dans les grandes villes et les communes d'agglomération de Suisse alémanique que les besoins non couverts sont les plus importants. Manifestement, le niveau élevé des coûts est l'un des principaux motifs pour lesquels les parents renoncent à recourir à l'accueil extrafamilial. Ainsi, il ressort également de l'enquête mentionnée que 43 % des parents d'enfants en âge préscolaire et 25 % des parents d'enfants en âge scolaire qui actuellement ne recourent pas à une offre d'accueil extrafamilial indiquent comme motif que l'offre est trop chère.

Les parents interrogés citent comme principaux manques ou défauts dans l'offre de leur commune l'inexistence ou l'insuffisance du choix d'offres d'accueil, des prix trop élevés, le manque de possibilités de garde pendant les vacances (scolaires) et une amplitude horaire insuffisante.

Afin de remédier aux écarts constatés entre l'offre et la demande, les chercheurs formulent quatre recommandations:

- poursuivre le programme d'impulsion;
- de la part des cantons et des communes, tirer parti des possibilités offertes par les nouvelles aides financières (cf. ch. 2.1.1) pour abaisser le niveau des contributions des parents;
- exploiter et soutenir le potentiel des familles de jour intégrées dans des organisations;
- créer des bases légales pour une statistique nationale de l'accueil extrafamilial des enfants.

2.1.4 Autres études sur l'accueil extrafamilial des enfants

Le coût complet d'une place de crèche en Suisse se situe, en parité de pouvoir d'achat, dans le même ordre de grandeur que dans les autres pays européens. La participation des pouvoirs publics aux coûts des crèches est en revanche nettement plus importante dans les pays voisins. La part à la charge des parents est par conséquent beaucoup plus élevée en Suisse, où il existe aussi sensiblement moins de places de crèche subventionnées. C'est ce que montre une recherche sur laquelle s'appuie le rapport présenté par le Conseil fédéral le 1^{er} juillet 2015 «Coûts complets et financement des places de crèche en comparaison internationale»²⁰.

Pour pouvoir ouvrir une structure d'accueil extrafamilial pour enfants, différentes prescriptions relevant notamment des domaines de la police des constructions, la protection incendie, la prévention des accidents, l'hygiène et la sécurité alimentaire doivent être respectées. Dans son rapport «Prescriptions régissant l'ouverture de structures d'accueil extrafamilial pour enfants», en réponse au postulat Quadranti (13.3980), le Conseil fédéral a jugé ces prescriptions appropriées et considéré qu'elles ne constituent pas des obstacles superflus. Il estime qu'il n'est pas indiqué d'adapter le droit en vigueur au niveau fédéral, mais recommande aux cantons et aux communes de mieux exploiter leur marge d'appréciation²¹.

2.2 Considérations de la commission

2.2.1 Prolongation du programme d'impulsion

Lors de son adoption, la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants avait une durée de validité limitée à huit ans, avec échéance au 31 janvier 2011. Au vu du déséquilibre persistant entre l'offre et la demande, la durée a été prolongée de quatre ans une première fois, soit jusqu'au 31 janvier 2015, puis une deuxième fois, soit jusqu'au 31 janvier 2019.

L'accueil extrafamilial permet indéniablement aux parents de mieux concilier l'exercice d'une activité lucrative avec la vie familiale. Dans ce domaine, différentes mesures ou formes de soutien existent et sont complémentaires les unes des autres:

- Le programme d'impulsion vise la création de nouvelles places d'accueil extrafamilial afin que l'offre réponde quantitativement aux besoins.
- Les deux nouveaux types d'aides financières adoptés par le Parlement le 17 juin 2017 entendent encourager les cantons et les communes à augmenter

²⁰ «Coûts complets et financement des places de crèche en comparaison internationale». Rapport du Conseil fédéral du 1^{er} juillet 2015 en réponse au postulat 13.3259 Christine Bulliard-Marbach «Baisser les tarifs des crèches et dynamiser le secteur» du 22 mars 2013, disponible à l'adresse: www.ofas.admin.ch > Publications & services > Rapports du Conseil fédéral > 2015.

²¹ «Prescriptions régissant l'ouverture de structures d'accueil extrafamilial pour enfants». Rapport du Conseil fédéral du 29 juin 2016 en réponse au postulat 13.3980 Rosmarie Quadranti «Accueil extrafamilial pour enfants. Eliminer les obstacles et les prescriptions bureaucratiques» du 27 septembre 2013, disponible à l'adresse: www.ofas.admin.ch > Publications & services > Rapports du Conseil fédéral > 2016.

leurs subventions à l'accueil extrafamilial et à réduire ainsi les frais à la charge des parents pour la garde de leurs enfants. Si ces nouvelles incitations sont effectivement suivies d'effet, la diminution des coûts supportés par les parents aura vraisemblablement pour conséquence un nouvel accroissement de la demande en places d'accueil extrafamilial pour enfants.

- Enfin, les déductions fiscales pour les frais de garde des enfants permettent également de réduire les incitations négatives à l'emploi, en particulier des mères.

La conciliation vie familiale vie professionnelle est un point essentiel de la politique familiale qui reste d'actualité. Dans le cadre de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié²² qui réunit Confédération, cantons et partenaires sociaux, l'amélioration de la conciliation vie familiale vie professionnelle fait partie des quatre champs d'action choisis pour parer à la pénurie de personnel qualifié. Cette initiative souligne le fait que l'offre d'accueil extrafamilial, tant au niveau préscolaire qu'au niveau parascolaire, peut et doit encore être améliorée. Certaines régions de Suisse souffrent d'un retard certain dans ce domaine. Selon l'initiative, le soutien financier destiné à la création de places d'accueil extrafamilial constitue, avec la sensibilisation des entreprises à l'importance de proposer des conditions de travail favorables à la vie de famille, les plus importantes mesures pour tirer davantage profit du potentiel des femmes au niveau de l'emploi. Dans son rapport de monitoring 2017 sur l'initiative²³, le Conseil fédéral rappelle que la Confédération a permis d'améliorer les conditions-cadre pour la compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale, et souligne qu'une implication encore plus grande des femmes dans le marché du travail reste centrale pour l'objectif de l'initiative.

Si les conséquences de l'acceptation par le peuple de l'initiative contre l'immigration de masse, le 9 février 2014²⁴, ne peuvent à l'heure actuelle être précisément évaluées, on peut craindre une aggravation supplémentaire de la pénurie de personnel qualifié dans certains secteurs.

Les évaluations du programme d'impulsion ont montré, d'une part, que les places d'accueil créées grâce aux aides financières ont grandement contribué à améliorer les possibilités de concilier vie professionnelle et vie familiale, ce qui était l'objectif principal de la loi. Sans ces places d'accueil, la plupart des parents se seraient vus contraints de diminuer ou d'interrompre leur activité professionnelle. De plus, il est prouvé que les aides financières accordées aux structures d'accueil pour leur phase initiale ou pour étendre leur offre ont produit un effet à long terme, car la quasi-totalité des structures d'accueil collectif de jour et des structures d'accueil parascolaire ont continué d'exister après que le subventionnement a pris fin. Cela confirme que les aides financières n'ont été accordées qu'à des structures économiquement viables.

²² Voir sous www.personnelqualifie-suisse.ch/fr/.

²³ Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié – Rapport de monitoring 2017 du Conseil fédéral disponible sous www.defr.admin.ch > Page d'accueil > Infos > Informations aux médias > Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié : le deuxième rapport de monitoring note des effets positifs.

²⁴ Arrêté fédéral du 27 septembre 2013 relatif à l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», FF 2013 6575.

D'autre part, les évaluations montrent que l'offre existante en matière d'accueil extrafamilial ne suffit toujours pas à couvrir la demande actuelle. Selon une enquête menée auprès des parents dans 30 communes, quelque 20 % des enfants en âge préscolaire et 18 % des enfants en âge scolaire ne sont pas pris en charge autant que les parents en auraient besoin. C'est dans les grandes villes et les communes d'agglomération de Suisse alémanique que les besoins non couverts sont les plus importants (cf. ch. 2.1.3).

La forme de l'incitation financière s'est avérée être un instrument efficace pour encourager la création de nouvelles places d'accueil (cf. ch. 2.1.3). En complément des évaluations présentées sous le ch. 2.1.3, les bilans dressés annuellement par l'OFAS montrent également un taux d'occupation élevé des places nouvellement créées. Ainsi, la moitié des crèches actuellement bénéficiaires d'aides financières déclarent ne pas pouvoir répondre favorablement à toutes les demandes²⁵.

La nécessité de mettre en place, dès le 1^{er} février 2017, un ordre de priorité pour le quatrième crédit d'engagement met en lumière le besoin persistant d'un soutien financier dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants. De nombreuses demandes d'aides financières ont été déposées en 2017. Les moyens financiers encore à disposition étant restreints, une partie des demandes déposées à la fin du programme devra être rejetées. Les structures concernées seront confrontées à d'importantes difficultés de nature à compromettre, pour certaines, leur ouverture ou leur projet d'augmentation de l'offre. On peut aussi penser que certains acteurs ont aujourd'hui déjà renoncé temporairement à leur projet de création de places d'accueil du fait du peu de moyens restant à disposition et des critères d'attribution de ces derniers mis en place par l'ordre de priorité.

Au vu de la réussite du programme d'impulsion et de l'insuffisance persistante de l'offre d'accueil extrafamilial, la prolongation du programme apparaît judicieuse.

2.2.2 Durée de la prolongation

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

Pour répondre à leur but premier qui est la création de places d'accueil, une dotation financière suffisante s'impose. Au vu des coûts qu'implique une prolongation du programme et de l'état des finances fédérales, la CSEC-N est d'avis que seule une prolongation limitée dans le temps est envisageable. Il est judicieux de prolonger le programme pour une période de quatre ans seulement, soit jusqu'au 31 janvier 2023.

²⁵ Aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants: bilan après 15 ans (état au 1^{er} février 2018) disponible sous www.ofas.admin.ch > Aides financières > Accueil extrafamilial pour enfants > Publications > Bilans.

2.2.3 Cadre financier

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

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

Quant à ce troisième crédit, couvrant la période du 1^{er} février 2011 au 31 janvier 2015, les moyens mis à disposition s'élevaient également à 120 millions de francs. Le crédit disponible s'avérant insuffisant pour répondre à toutes les demandes, un ordre de priorité a dû être édicté par le DFI. Il a été mis en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2013.

Enfin, un quatrième crédit d'engagement, couvrant la période du 1^{er} février 2015 au 31 janvier 2019, a été adopté pour un montant de 120 millions de francs. Là encore, il s'est avéré que le crédit disponible ne permettra pas de répondre à toutes les demandes en cours. C'est pour cette raison que le DFI a édicté un nouvel ordre de priorité, mis en œuvre à compter du 1^{er} février 2017.

Un nouveau crédit d'engagement doit être adopté pour la période de prolongation courant du 1^{er} février 2019 au 31 janvier 2023. Si le besoin en places d'accueil extrafamilial est incontesté, il est difficile de le quantifier. Les trois précédents crédits d'engagement, à hauteur de 120 millions de francs, se sont révélés insuffisants. Considérant que le Parlement avait accordé un montant de 200 millions de francs pour les quatre premières années du programme et que seuls 70 millions de francs avaient alors été effectivement utilisés pour les raisons évoquées ci-dessus, la commission est d'avis que les engagements pris au début du programme doivent être reconfirmés. La commission considère comme appropriée une dotation financière de 130 millions de francs au maximum, soit la différence entre le montant voté par le Parlement au début du programme d'impulsion et les dépenses finalement engagées. Ce montant doit couvrir non seulement les aides financières (cf. ch. 4.1) mais aussi les frais de personnel et d'administration (cf. ch. 4.2).

2.2.4 Technique législative

La modification de la LAAcc du 16 juin 2017 qui a introduit deux nouvelles formes d'aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants (cf. ch. 2.1.1) entrera en principe en vigueur le 1^{er} juillet 2018. Elle prolonge de cinq ans la durée de la loi, mais précise que les aides financières versées dans le cadre du programme d'impulsion seront octroyées jusqu'au 31 janvier 2019. Pour l'élaboration du présent projet de loi, la commission se fonde sur les dispositions qui seront en vigueur à partir de la mi-2018.

2.2.5 Consultation

Eu égard au fait que la prolongation du premier programme d'impulsion avait été mise en consultation en 2009, la commission renonce à mener aujourd'hui une nouvelle procédure, puisqu'il s'agit en l'espèce de proroger la durée du programme sans autre modification d'ordre matériel.

2.3 Arguments des minorités

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

Ne pas entrer en matière (Pieren, Bigler, Dettling, Grin, Herzog, Keller Peter, Müri, Rösti, Tuena, Wasserfallen)

Une minorité de la commission rejette l'entrée en matière sur le projet de loi, au motif que l'accueil extrafamilial pour enfants relève par principe de la compétence des cantons et des communes et non de la Confédération. De plus, la durée de validité de la loi a déjà été prolongée à deux reprises. La minorité relève qu'une prolongation répétée de la durée de validité de la loi ne respecte pas le principe à la base de tout programme d'impulsion. Elle est en outre d'avis que l'augmentation de la déduction fiscale pour les frais pour la garde des enfants par des tiers et la suppression des prescriptions bureaucratiques applicables aux structures d'accueil constituent des mesures plus efficaces pour l'encouragement des crèches. Enfin, la minorité considère que l'offre et la demande sont largement en adéquation en particulier dans les villes et les agglomérations.

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

Ne pas entrer en matière (Pieren, Bigler, Dettling, Grin, Herzog, Keller Peter, Müri, Rösti, Tuena, Wasserfallen)

Une minorité de la commission rejette l'entrée en matière sur le projet d'arrêté fédéral, au motif que le budget de la Confédération ne le permet pas. Elle est par ailleurs d'avis qu'une nouvelle prolongation réduirait l'incitation à créer des structures d'accueil de manière autonome.

Comme le montre l'évolution des paiements pour les précédents crédits d'engagement, l'échéance des engagements pris est considérablement reportée dans le temps, parce que le décompte et le versement des aides financières ne sont effectués qu'à terme échu et qu'ils s'étalent sur deux ou trois ans. On peut donc s'attendre à ce que, comme pour les autres crédits, seul un petit montant sera versé pour la première année du cinquième crédit d'engagement (2019). Les dépenses augmenteront ensuite fortement pour les années 2020 à 2023, avant de diminuer tout aussi fortement de 2024 à 2026, quand les derniers paiements seront effectués. Pour le cinquième crédit d'engagement, le total des coûts des aides financières s'élèvera au maximum à 124,5 millions de francs. Les aides financières devraient évoluer de la manière suivante:

Année	Mio. de francs	Année	Mio. de francs
2019	7,5	2023	28,6
2020	16,2	2024	12,5
2021	27,4	2025	3,5
2022	28,6	2026	0,2

Source: OFAS

4.2 Conséquences sur l'état du personnel et les frais d'administration

Dans la mesure où la mise en œuvre des aides financières dans le cadre de cette troisième prolongation du programme est similaire à celle des aides actuelles, il faut s'attendre à une charge de travail analogue. Les frais de personnel et d'administration induits par la mise en œuvre des nouvelles aides financières seront dès lors déterminés par analogie avec les expériences réalisées dans le cadre de l'actuelle prolongation du programme, compte tenu du montant supérieur du cinquième crédit d'engagement. Les besoins en personnel pour l'exécution de celui-ci devraient évoluer de la même manière que pour le quatrième crédit d'engagement. Il en ira de même pour les frais d'administration. Les frais de personnel et d'administration sont budgétés à 5,5 millions de francs pour toute la période couverte par le cinquième crédit d'engagement. L'enveloppe globale couvrant les aides financières, les frais de personnel et les frais d'administration s'élève donc à 130 millions de francs au maximum.

Comme ces frais sont occasionnés au sein de l'OFAS, ils ne seront pas imputés sur le crédit d'engagement mais – conformément au nouveau modèle de gestion de l'administration (NMG) – sur le budget général de l'OFAS, qui, de ce fait, devra vraisemblablement être relevé temporairement. Les dépenses liées à la mise en œuvre n'entrent donc pas dans le crédit d'engagement.

4.3 Conséquences pour les cantons et les communes

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

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

Prolonger la durée du programme d'impulsion ouvre à nouveau des possibilités de cofinancement de projets de création de places d'accueil extrafamilial dans tous les cantons et communes. L'ordre de priorité mis en œuvre à partir du 1^{er} février 2017 n'aura plus lieu d'être. Les demandes d'aides financières seront traitées selon le principe du «premier arrivé, premier servi», indépendamment du canton dont elles proviennent. Il ne sera plus fait de différence entre les demandes provenant de cantons ayant proportionnellement davantage profité du programme d'impulsion et les autres.

4.4 Conséquences économiques

Les avantages économiques liés au développement des structures d'accueil extrafamilial sont multiples et notamment perceptibles aux niveaux du taux d'activité des femmes²⁶, du revenu des familles, de la lutte contre la pauvreté des familles, des recettes fiscales et des cotisations aux assurances sociales²⁷.

L'économie suisse manque de personnel qualifié. Suite à l'acceptation par le peuple de l'initiative contre l'immigration de masse, le 9 février 2014²⁸, la situation déjà tendue sur le marché du travail en termes de recrutement de personnel qualifié risque de s'aggraver.

²⁶ Dans son rapport «Assurer le bien-être des familles» (2011), l'OCDE souligne que l'«existence de solutions de garde des enfants et de services d'accueil extrascolaire est souvent cruciale pour les décisions des parents touchant au marché du travail». Cf. OCDE (2011), Assurer le bien-être des familles p. 146.

²⁷ Sur les effets positifs des aides à l'accueil extrafamilial pour enfants, voir par exemple l'évaluation du projet de bons de garde de la commune de Horw, «Evaluation Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Gemeinde Horw», Interface 2010, pp. 9-13, disponible à l'adresse: www.horw.ch > Gesellschaft&Bildung > Familie > Betreuungsgutscheine > Publikationen, et diverses interventions parlementaires dont Ip. 13.4228 Piller Carrard «En quoi les structures pour l'accueil extrafamilial sont-elles rentables pour la collectivité?» et Question 13.1067 Feri «Places d'accueil extrafamilial pour enfants».

²⁸ Arrêté fédéral du 27 septembre 2013 relatif à l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», FF 2013 6575.

La Confédération, les cantons et les partenaires sociaux ont décidé de coordonner et de renforcer leurs efforts en lançant, en mai 2013, l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié (FKI)²⁹. L'amélioration de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, un des quatre champs d'action choisis pour parer à cette pénurie, passe par des mesures concrètes concernant l'accueil extrafamilial des enfants. Le niveau de qualification professionnelle des femmes en Suisse est élevé, ce qui est favorable à une participation élevée à l'emploi. Le développement de l'accueil extrafamilial permet un engagement accru des femmes dans le monde du travail et contribue ainsi à limiter la perte de capital humain qu'entraîne le retrait, total ou partiel, de la vie active de nombre de jeunes mères.

4.5 Autres conséquences

Les conséquences du programme d'impulsion à l'accueil extrafamilial pour enfants ont déjà été examinées³⁰. Un tel dispositif a des effets positifs en termes de *développement durable*, *d'investissement dans les jeunes générations* et *d'égalité entre hommes et femmes*.

5 Relation avec le droit européen

Cette thématique a déjà été examinée tant par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national³¹ que par le Conseil fédéral³².

Il est renvoyé en particulier aux ch. 1.4 et 5.2 du message du Conseil fédéral du 29 juin 2016 relatif à la modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants³³.

En ce qui concerne l'Union européenne (UE), le 17 novembre 2017, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont proclamé conjointement le Socle européen des droits sociaux³⁴, dont le ch. 9 prévoit notamment que «les parents et les personnes ayant des responsabilités familiales ont le droit de bénéficier de congés adaptés et de formules de travail flexibles, ainsi que d'avoir accès à des services de garde».

²⁹ Voir sous www.personnelqualifie-suisse.ch/fr/.

³⁰ Message du Conseil fédéral relatif à la modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants du 17 février 2010, FF **2010** 1483.

³¹ FF **2002** 3925, FF **2014** 6369

³² FF **2010** 1483

³³ FF **2016** 6161

³⁴ Journal officiel de l'Union européenne du 13.12.2017 (C428/10).

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité et légalité

L'art. 116, al. 1, Cst. attribue à la Confédération la compétence de fournir des prestations de soutien en faveur des familles. La constitutionnalité de la loi au regard de cette disposition a déjà été examinée³⁵.

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

6.2 Délégation de compétences législatives

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

6.3 Forme de l'acte à adopter

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

Un nouveau crédit d'engagement doit être voté par les deux chambres. Dans la mesure où il ne fixe pas de règle, il doit être édicté sous la forme d'un arrêté fédéral simple et il n'est pas sujet au référendum (art. 163, al. 2, Cst. et art. 25, al. 2, de la loi sur le Parlement du 13 décembre 2002³⁶).

6.4 Frein aux dépenses

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

³⁵ Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 22 février 2002 sur l'iv. pa. 00.403 Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial, FF 2002 3925.

³⁶ RS 171.10

Répartition des demandes acceptées et des nouvelles places selon les cantons au 31 janvier 2018

Canton	Demandes acceptées		Nouvelles places accueil collectif de jour		Nouvelles places accueil parascolaire		Nouvelles places Total	
	Nombre	en %	Nombre	en %	Nombre	en %	Nombre	en %
ZH	818	25,9	8 508	25,7	7 041	29,0	15 549	27,1
BE	310	9,8	2 847	8,6	1 606	6,6	4 453	7,8
LU	153	4,8	1 123	3,4	849	3,5	1 972	3,4
UR	3	0,1	10	0,0	0	0,0	10	0,0
SZ	42	1,3	309	0,9	184	0,8	493	0,9
OW	10	0,3	69	0,2	24	0,1	93	0,2
NW	8	0,3	65	0,2	25	0,1	90	0,2
GL	18	0,6	58	0,2	145	0,6	203	0,4
ZG	73	2,3	732	2,2	434	1,8	1 166	2,0
FR	119	3,8	775	2,3	895	3,7	1 670	2,9
SO	73	2,3	570	1,7	367	1,5	937	1,6
BS	115	3,6	1 313	4,0	1 458	6,0	2 771	4,8
BL	103	3,3	902	2,7	712	2,9	1 614	2,8
SH	28	0,9	277	0,8	180	0,7	457	0,8
AR	13	0,4	99	0,3	81	0,3	180	0,3
AI	3	0,1	0	0,0	10	0,0	10	0,0
SG	144	4,6	963	2,9	1 026	4,2	1 989	3,5
GR	45	1,4	402	1,2	208	0,9	610	1,1
AG	203	6,4	1 839	5,6	1 188	4,9	3 027	5,3
TG	83	2,6	670	2,0	571	2,4	1 241	2,2
TI	79	2,5	882	2,7	592	2,4	1 474	2,6
VD	363	11,5	5 109	15,4	3 983	16,4	9 092	15,8
VS	130	4,1	949	2,9	1 223	5,0	2 172	3,8
NE	112	3,5	1 099	3,3	1 203	5,0	2 302	4,0
GE	75	2,4	3 330	10,1	0	0,0	3 330	5,8
JU	37	1,2	203	0,6	275	1,1	478	0,8
Total	3 160	100,0	33 103	100,0	24 280	100,0	57 383	100,0

Source: OFAS



