



16.055

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

du 29 juin 2016

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter:

- le projet d'une modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, et
- le projet d'un arrêté fédéral concernant les aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants et aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

29 juin 2016

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La Confédération veut inciter les cantons et les communes à investir davantage dans l'accueil extra-familial des enfants, afin d'améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Elle entend aussi soutenir des projets qui visent à adapter l'offre d'accueil aux besoins des parents qui exercent une activité lucrative.

Contexte

La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation représente aujourd'hui encore un défi de taille pour de nombreux parents. En comparaison internationale, l'accueil extra-familial des enfants coûte particulièrement cher en Suisse, en raison de la faible participation des pouvoirs publics aux frais de garde. Dans de nombreux cas, la charge pour les parents est telle qu'une double activité dans le couple n'est même pas avantageuse sur le plan financier, ou très peu. De plus, l'offre actuelle en matière d'accueil extra-familial, en particulier dans le domaine parascolaire, ne satisfait pas toujours les besoins des parents actifs professionnellement, ce qui rend encore plus difficile l'exercice d'une activité lucrative. Le projet vise à combattre ces incitations négatives grâce à deux nouvelles mesures favorisant la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation. Cela dit, le projet ne relève pas uniquement de la politique familiale, il s'inscrit aussi dans le cadre de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié: améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, notamment pour éliminer les incitations négatives à l'emploi, représente en effet une des principales mesures permettant d'exploiter le potentiel de main d'œuvre indigène.

Contenu du projet

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

En octroyant des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants, la Confédération souhaite mettre en place des incitations permettant de réduire les coûts supportés dans ce domaine par les parents qui exercent une activité lucrative ou qui suivent une formation. Les cantons et les communes qui investiront davantage dans l'accueil extra-familial des enfants bénéficieront d'un soutien financier de la Confédération. Aucune prescription ne sera toutefois imposée sur la manière de réaliser cette

augmentation. En revanche, le financement devra être assuré à long terme. L'octroi de ces aides financières, qui seront versées exclusivement aux cantons, sera conçu de manière fortement dégressive dans le temps et limité à trois ans.

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

Table des matières

Condensé	6162
1 Présentation du projet	6166
1.1 Contexte	6166
1.1.1 La politique familiale en Suisse	6166
1.1.2 Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants	6167
1.2 Dispositif proposé	6169
1.2.1 Diminution des frais de garde pour les parents	6169
1.2.2 Adéquation de l'offre aux besoins des parents	6172
1.3 Justification et appréciation de la solution retenue	6174
1.3.1 Modification de la loi fédérale: introduction de deux nouveaux types d'aides financières	6174
1.3.2 Limitation dans le temps et dégressivité des aides financières	6175
1.3.3 Résultats de la consultation	6175
1.3.4 Adaptations apportées au projet suite à la consultation	6177
1.4 Adéquation des moyens requis	6177
1.4.1 Estimation du coût des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants	6177
1.4.2 Estimation du coût des aides financières aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents	6178
1.4.3 Budget	6178
1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	6178
1.5.1 Remarques liminaires	6178
1.5.2 Subventions à l'accueil extra-familial pour enfants	6179
1.5.3 Adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents	6181
1.6 Mise en œuvre au niveau de l'ordonnance	6183
1.7 Classement d'interventions parlementaires	6184
2 Commentaire des dispositions	6184
2.1 Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants	6184
2.2 Arrêté fédéral sur les aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants et aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents	6196

3	Conséquences	6196
3.1	Conséquences pour la Confédération	6196
3.1.1	Conséquences financières	6196
3.1.2	Conséquences sur l'état du personnel	6197
3.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	6198
3.3	Conséquences économiques	6199
3.3.1	Conséquences économiques pour différents groupes de la société	6200
3.3.2	Conséquences sur l'ensemble de l'économie	6202
3.4	Conséquences sur la société	6203
4	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	6204
4.1	Relation avec le programme de la législature	6204
4.2	Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	6205
5	Aspects juridiques	6205
5.1	Constitutionnalité	6205
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales	6206
5.3	Forme de l'acte à adopter	6206
5.4	Frein aux dépenses	6207
5.5	Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	6207
5.5.1	Principe de subsidiarité	6207
5.5.2	Principe d'équivalence fiscale	6208
5.5.3	Respect du domaine de compétence des cantons	6208
5.6	Conformité à la loi sur les subventions	6208
5.6.1	Importance des aides financières pour les objectifs de la Confédération	6208
5.6.2	Pilotage matériel et financier des aides financières	6209
5.6.3	Procédure d'octroi	6209
5.6.4	Limitation dans le temps et dégressivité des subventions	6210
5.7	Délégation de compétences législatives	6210
5.8	Protection des données	6210
	Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (<i>Projet</i>)	6211
	Arrêté fédéral concernant les aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants et aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents (<i>Projet</i>)	6215

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 La politique familiale en Suisse

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

Le conseiller national Manuel Tornare a déposé le 20 mars 2013 le postulat 13.3135 «Politique de la famille», qui chargeait le Conseil fédéral de rédiger un rapport sur la question. Il l'invitait en particulier à y définir ses objectifs concernant les aides financières pour l'accueil extra-familial des enfants et pour la création de places d'accueil supplémentaires dans les structures d'accueil collectif de jour. Le 20 mai 2015, le Conseil fédéral a approuvé le rapport «Politique familiale: état des lieux et possibilités d'action de la Confédération», rédigé en exécution du postulat 13.3135 Tornare². Le même jour, il a discuté et approuvé deux autres rapports du Département fédéral des finances (DFF) portant sur les allègements fiscaux en faveur des familles³. Ces discussions ont porté principalement sur la question de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation. Dans la foulée, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) de lui présenter un projet à mettre en consultation portant sur une base légale limitée à cinq ans et instaurant les deux nouveaux instruments suivants:

¹ RS 101

² Disponible sous www.ofas.admin.ch > Thèmes > Famille/allocations familiales > Politique familiale: autres thèmes > Conciliation famille et travail.

³ Etude de faisabilité «Passage du principe de l'imposition selon la capacité économique subjective au principe de l'imposition selon la capacité économique objective en ce qui concerne les frais liés aux enfants» et rapport complémentaire «Système actuel d'allocations familiales en lien avec des crédits d'impôt» rédigé en réponse au postulat 14.3292 «Soutien financier aux familles avec enfants» de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N). Disponibles sous www.ofas.admin.ch > Thèmes > Famille/allocations familiales > Politique familiale: autres thèmes > Conciliation famille et travail.

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

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

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

Présentation du programme d'impulsion

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

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

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

Les aides financières doivent être utilisées pour la création de places d'accueil collectif de jour ou d'accueil parascolaire. Seules sont soutenues les structures nouvelles ou les structures existantes qui augmentent leur offre de manière significative. Les places existantes ne peuvent pas 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 temps plein. 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 temps plein. Les aides financières à l'accueil familial de jour sont accordées pour des mesures de formation ou de perfectionnement, ainsi que pour des projets visant à améliorer la coordination ou la qualité de l'accueil dans les familles de jour. Ni les parents des enfants ni les familles de jour elles-mêmes ne sont subventionnés. Un tiers des frais au maximum sont pris en charge.

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

Le cadre financier du programme d'impulsion a fait l'objet de quatre arrêtés fédéraux. Le montant total mis à disposition par quatre crédits d'engagement s'élève à 560 millions de francs pour la période du 1^{er} février 2003 au 31 janvier 2019. Le bilan du programme est très positif. Jusqu'au 31 janvier 2016, les aides financières ont soutenu la création de 50 601 places d'accueil: 28 480 dans des structures d'accueil collectif de jour et 22 121 dans des structures d'accueil parascolaire. On estime que l'offre de places d'accueil a ainsi presque doublé. L'engagement financier de la Confédération durant cette période s'élève à 330 millions de francs (frais de gestion et d'administration inclus)⁷.

Evaluation du programme d'impulsion

Le programme a fait l'objet de plusieurs évaluations. La dernière, réalisée en 2013⁸, portait sur l'effet à long terme des aides financières et sur la question de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation⁹. L'étude montre que l'effet à long terme des aides financières reste très important: 98 % des structures d'accueil collectif de jour et 95 % des structures d'accueil parascolaire existaient encore au moment de l'enquête. La majorité d'entre elles ont pu maintenir le volume et la qualité de leur offre, et même parfois les augmenter. La suppression des aides financières de la Confédération était généralement compensée par une meilleure utilisation de l'offre et donc par des recettes accrues.

L'objectif visant à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle ou formation a été atteint. La grande majorité des parents interrogés sont d'avis que les structures d'accueil y ont grandement, voire énormément contribué. Le temps libéré grâce à la prise en charge institutionnelle des enfants est consacré pour l'essentiel à l'exercice d'une activité lucrative ou à une formation. Sans ces structures, deux tiers des

⁵ RO 2011 307

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

⁷ Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants: Bilan après treize années (état au 1.2.2016). Disponible sous www.ofas.admin.ch > Pratique > Accueil extra-familial pour enfants > Publications.

⁸ Walker, Philippe; Baeriswyl, Annick; Schoch, Tobias; Rissi, Christof; Bischof, Tamara (2013): *Anstossfinanzierung. Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung*. Aspects de la sécurité sociale (en allemand avec résumé en français), n° 15/13, OFAS. Disponible sous www.ofas.admin.ch > Pratique > Recherche > Rapports de recherche.

⁹ L'étude porte sur l'ensemble des 1236 institutions dont la demande avait été traitée par l'OFAS au 31.12.2011. Une enquête auprès des parents a en outre été réalisée dans ce cadre.

parents d'enfants placés en structure d'accueil collectif de jour et presque la moitié des parents d'enfants fréquentant une structure d'accueil parascolaire devraient mettre un terme à leur activité professionnelle ou du moins la réduire. 21 % des parents d'enfants accueillis dans les premières et 34 % des parents d'enfants accueillis dans les secondes pourraient aussi recourir à une autre forme d'accueil, mais au prix de plus grandes difficultés d'organisation. Seules 7 % des personnes interrogées pourraient recourir à une autre forme d'accueil sans grande difficulté. Les parents d'enfants placés en structure d'accueil collectif de jour devraient diminuer leur taux d'occupation de 34 points en moyenne, et les parents d'enfants fréquentant une structure d'accueil parascolaire, de 20 points. Extrapolé pour l'ensemble des institutions soutenues grâce aux aides financières, cela représenterait une baisse de l'activité des parents de l'ordre de 12 500 emplois à temps plein (pour les structures d'accueil collectif de jour) et de 5500 emplois à temps plein (pour les structures d'accueil parascolaire).

1.2 Dispositif proposé

1.2.1 Diminution des frais de garde pour les parents

Le recours aux structures d'accueil extra-familial coûte cher aux parents (frais de garde par des tiers). Sans subventions publiques, une place à temps plein dans une structure d'accueil collectif de jour ne coûte en règle générale pas moins de 2400 francs par mois. Ces frais sont déductibles de l'impôt sur le revenu, mais seulement à hauteur de 10 000 francs par enfant et par année dans le cas de l'impôt fédéral direct. Pour les impôts cantonaux et communaux, la déduction maximale varie entre 3000 francs en Valais et 19 200 francs à Neuchâtel, Uri étant le seul canton à n'imposer aucune limite. Le tarif des structures d'accueil subventionnées dépend généralement du revenu imposable du ménage. Ainsi, le revenu disponible des familles où les parents ont un taux d'occupation élevé est réduit en raison d'un double mécanisme: du fait de leur activité professionnelle, les parents doivent assumer des frais de garde relativement élevés, qu'ils ne peuvent la plupart du temps déduire que très partiellement de leur revenu imposable; bénéficiant d'un revenu relativement important, ils se voient par ailleurs appliquer un tarif plus élevé pour la garde de leurs enfants, ce qui augmente encore leurs charges¹⁰.

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

¹⁰ Cf. rapport de l'Administration fédérale des finances du 19.6.2015: *Kinderdrittbetreuungskosten und ihre steuerliche Abzugsfähigkeit. Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern*. Disponible en allemand sous www.estv.admin.ch > Dokumentation > Faits et chiffres > Rapports > 2015.

cière¹¹. Si le couple réalise un revenu moyen ou élevé, l'activité lucrative supplémentaire n'est souvent avantageuse du point de vue financier que jusqu'à un taux d'occupation de 40 %¹².

En comparaison internationale aussi, la charge que supportent les parents pour la garde des enfants est très élevée en Suisse. Un rapport de recherche récent¹³ montre que cette situation n'est pas due aux coûts des offres d'accueil en soi. Elle révèle en effet que le coût complet d'une place de crèche dans les cantons de Vaud ou de Zurich se situe, en parité de pouvoir d'achat, dans le même ordre de grandeur que dans des régions comparables en Allemagne, en France et en Autriche. La différence se situe au niveau de la participation des pouvoirs publics, qui est beaucoup plus importante dans les pays voisins. Dans le canton de Vaud, la participation des parents s'élève en moyenne à 38 % des frais et, à Zurich, elle avoisine les deux tiers. En revanche, dans les régions étrangères considérées, elle se situe entre 14 % et 25 % au maximum. Alors que toutes les places de crèche sont en principe subventionnées dans les pays voisins, ce n'est pas le cas en Suisse, où les pouvoirs publics ne versent souvent des subventions qu'à une partie des places de crèche, qui dépend de la commune. En Suisse, le tarif maximal appliqué dans les crèches subventionnées correspond plus ou moins au coût complet d'une place, alors que dans les pays voisins, il varie entre 20 et 40 % du coût complet. Ainsi, même les parents ayant des revenus élevés bénéficient des subventions.

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

Il ressort également du rapport de recherche que les coûts de l'accueil extra-familial pour enfants sont le plus souvent incompressibles. Aucune possibilité manifeste d'économie n'a pu être identifiée eu égard aux réglementations et prescriptions en vigueur. Selon le rapport de recherche, un certain potentiel d'économies se situerait principalement au niveau des frais de personnel. Dans son rapport du 1^{er} juillet 2015

¹¹ Cf. Bütler, Monika; Ruesch, Martin (Conférence romande de l'égalité, éd.) (2009): *Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte. Impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes*. Saint Gall.

¹² Cf. Schwegler, Regina; Stern, Susanne; Iten, Rolf (2012): *Familienfreundliche Steuer- und Tarifsyste – Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich*. Cf. aussi Schwegler, Regina; Schultheiss, Andrea (2014): *Auswirkungen der Besteuerung und Kinderbetreuungskosten auf das verfügbare Einkommen*. Berne.

¹³ Cf. Stern, Susanne; Schultheiss, Andrea; Fliedner Juliane; Iten, Rolf; Felfe Christina (2015): *Analyse des coûts complets et du financement des places de crèche en Allemagne, en France et en Autriche, en comparaison avec la Suisse*. Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche n° 3/15, OFAS. Disponible sous www.ofas.admin.ch > Pratique > Recherche > Rapports de recherche.

en exécution du postulat 13.3258 Bulliard Marbach¹⁴, le Conseil fédéral considère qu'une réduction des salaires du personnel de la branche serait contreproductive. En effet, ces salaires étant déjà inférieurs à la moyenne des autres branches et métiers en Suisse, une telle réduction risquerait d'exacerber la pénurie de personnel qualifié et remettrait en question l'extension souhaitée de l'offre d'accueil.

Pour répondre au postulat 13.3980 Quadranti «Accueil extrafamilial pour enfants. Eliminer les obstacles et les prescriptions bureaucratiques»¹⁵, un bureau de recherche mandaté par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a réalisé, d'une part, une analyse des réglementations en vigueur aux niveaux fédéral, cantonal et communal pour l'ouverture d'une structure d'accueil extra-familial dans les domaines de la protection contre l'incendie, la prévention des accidents, l'hygiène, la sécurité alimentaire, la police des constructions et la base économique et, d'autre part, des études de cas. Le rapport d'experts, qui sera prochainement publié, arrive à la conclusion que les différentes régulations applicables ne constituent pas en soi un obstacle à l'ouverture de nouvelles structures. Aucune modification du droit en vigueur n'est dès lors nécessaire. Il apparaît approprié que les autorités cantonales et communales examinent leurs prescriptions et, en particulier, la mise en œuvre de ces dernières en vue de dégager des possibilités de simplification.

Un autre rapport (*Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich*, disponible uniquement en allemand), publié en 2015 et réalisé par un bureau de recherche sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) dans le cadre de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, montre que les cantons et les communes n'ont pas encore tous mis en place une structure tarifaire susceptible de réduire les incitations négatives à l'emploi. Il en existe toujours qui utilisent des modèles tarifaires échelonnés qui créent des effets de seuil et, par conséquent, des incitations négatives à l'emploi¹⁶. Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral estime que la question centrale n'est pas celle de la réduction des coûts de l'accueil extra-familial, mais de son financement. Afin de réduire les frais assumés par les parents pour la garde des enfants par des tiers, les cantons et les communes devraient investir plus de moyens dans l'accueil extra-familial¹⁷. Ils peuvent le faire en subventionnant davantage de places d'accueil ou en adaptant leurs critères d'octroi des subventions de façon soit à étendre le cercle des bénéficiaires, soit à augmenter les montants octroyés. Il est également important que les

¹⁴ Rapport du Conseil fédéral du 1.7.2015, *Coûts complets et financement des places de crèche en comparaison internationale*, en exécution du postulat Bulliard-Marbach (13.3259) «Baisser les tarifs des crèches et dynamiser le secteur» du 22.3.2013, disponible sous www.ofas.admin.ch > Pratique > Recherche > Rapports de recherche.

¹⁵ Postulat 13.3980 «Accueil extrafamilial pour enfants. Eliminer les obstacles et les prescriptions bureaucratiques», du 27.9.2013, disponible sous www.parlament.ch > Le travail parlementaire > Curia Vista – Base de données des objets parlementaires.

¹⁶ Ecoplan (éd.) (2015): *Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich*. Berne, p. 64, disponible en allemand sous www.seco.admin.ch > Travail > Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié.

¹⁷ Rapport du Conseil fédéral du 1.7.2015, *Coûts complets et financement des places de crèche en comparaison internationale*, en exécution du postulat Bulliard-Marbach (13.3259) «Baisser les tarifs des crèches et dynamiser le secteur» du 22.3.2013, disponible sous www.ofas.admin.ch > Pratique > Recherche > Rapports de recherche.

cantons et les communes contribuent à minimiser les incitations négatives à l'emploi en adoptant des structures tarifaires linéaires¹⁸.

1.2.2 Adéquation de l'offre aux besoins des parents

Accueil parascolaire

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

Il conviendrait donc, d'une part, de pouvoir offrir aux parents une place d'accueil pour leur enfant sur l'ensemble de la journée¹⁹ et, d'autre part, de permettre une meilleure collaboration entre école et structures d'accueil. Par exemple, des projets dits d'école à horaire continu offrent la garantie aux parents que leur enfant sera pris en charge du matin jusqu'au soir dans des locaux adaptés, souvent intégrés au bâtiment scolaire. L'école organise elle-même la prise en charge de l'enfant ou y collabore activement. Il ne s'agit pas d'obliger les parents à confier leur enfant toute la journée, mais de leur en donner la possibilité.

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

¹⁸ Ecoplan (éd.) (2015): *Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich*. Berne, p. 64, disponible en allemand sous www.seco.admin.ch > Travail > Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié.

¹⁹ Ecoplan (éd.) 2015: *Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich*. Berne, p. 62, disponible en allemand sous www.seco.admin.ch > Travail > Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié.

un plus pour une commune ou une région en termes d'attractivité pour les nouvelles familles et pour la pérennité de l'école.

Enfin, les vacances scolaires constituent une problématique spécifique à l'accueil parascolaire²⁰. Pour les parents actifs professionnellement, il est difficile d'assurer la garde des enfants en puisant dans les vacances accordées par les entreprises (quatre à cinq semaines de vacances par année sur environ douze à treize semaines de vacances scolaires). Pendant les périodes de vacances, les structures d'accueil n'offrent parfois que quelques semaines d'accueil, parfois elles sont simplement fermées. Pendant les vacances scolaires, les enfants doivent pouvoir être accueillis pendant toute la journée et non seulement pendant les tranches horaires avant l'école, à midi ou après l'école. L'horaire du personnel doit être adapté en conséquence ou du personnel supplémentaire doit être engagé pour la seule durée des vacances scolaires, ce qui n'est pas sans poser de difficultés au niveau de la gestion des ressources humaines. L'expérience montre cependant que la demande baisse pendant les vacances scolaires; il est donc inutile que toutes les structures restent ouvertes. Les structures pourraient s'associer entre elles ou avec des familles de jour pour proposer une offre commune pendant ces périodes.

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

Aujourd'hui, la flexibilité est grandissante et les modes et horaires de travail très variés. Ainsi, les horaires irréguliers, le travail sur appel ou encore le travail temporaire ne sont pas rares. Or, dans la plupart des structures d'accueil, tant préscolaires que parascolaires, la fréquentation d'une place d'accueil est régulière et fixe, par exemple toujours les mêmes jours. Changer de jour d'accueil ou ajouter une période supplémentaire relève du défi. Une minorité de structures proposent des places d'accueil pour une fréquentation irrégulière, et parfois seulement pour un nombre restreint d'enfants. Quelques employeurs répondent à ce besoin particulier par une offre adaptée, par exemple certains hôpitaux. Un autre problème est celui de certains secteurs professionnels qui fonctionnent 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, notamment dans les domaines médical et industriel. Un parent travaillant en rotation d'équipe ne trouvera ainsi pas d'offre d'accueil pour son enfant le matin avant 6 h, le soir après 20 h, la nuit ou encore le week-end. Or, il n'existe pratiquement aucune offre dans les structures d'accueil collectif de jour ou dans les structures d'accueil parascolaire couvrant cette demande particulière en Suisse. De même, seul un nombre restreint de structures d'accueil permettent aujourd'hui aux parents de faire garder leur enfant pour une période déterminée jusqu'à ce qu'une solution durable puisse être trouvée. Une telle offre de garde à court terme est par exemple nécessaire en cas de reprise soudaine d'une activité professionnelle, de cours ou stages organisés par l'assurance-chômage, de la perte d'une place de garde, de problèmes de santé d'un parent, d'une situation familiale critique.

Les parents devraient disposer d'une offre plus étoffée en places d'accueil flexibles (jours de garde variables, accueil en dehors des horaires habituels, places d'accueil

²⁰ Ecoplan (éd.) 2015: *Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich*. Berne, p. 62, disponible en allemand sous www.seco.admin.ch > Travail > Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié.

disponibles à court terme). Par ailleurs, des prestataires différents pourraient proposer des offres communes (par ex. collaboration entre structures d'accueil collectif de jour ou structures d'accueil parascolaire et familles de jour).

1.3 Justification et appréciation de la solution retenue

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

Afin d'atteindre les objectifs décrits ci-dessus, il est prévu d'étroffer la loi actuelle sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants avec deux nouveaux types d'aides financières. Les nouvelles dispositions permettront d'octroyer des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants et aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents. L'accueil extra-familial pour enfants comprend les offres d'accueil dans les structures d'accueil collectif de jour, les structures d'accueil parascolaire et les familles de jour. Les principaux objectifs et caractéristiques de ces nouvelles aides sont décrits ci-après (cf. également commentaire détaillé au ch. 2).

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

Le deuxième type d'aides est dévolu aux *projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents* et contribuant à améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation. Ces aides pourront notamment être attribuées à des projets mis en place par l'école ou les autorités scolaires pour accueillir les enfants en âge scolaire durant toute la journée. Elles seront également destinées à des projets proposant des offres en dehors des heures d'ouverture habituelles des structures d'accueil. Enfin, ces aides financières pourront être allouées à des offres d'accueil pour enfants en âge préscolaire ou scolaire et dont les parents ont des horaires de travail irréguliers. Pour bénéficier des aides

financières, les projets devront répondre au but de la loi, avoir une certaine portée territoriale et viser à mieux adapter, au niveau cantonal, régional ou communal, l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents. Par ailleurs, dans l'optique du bien de l'enfant, les projets devront satisfaire aux exigences cantonales de qualité en matière de prise en charge des enfants. Dans la mesure où cette dernière condition est respectée, les aides financières pourront être octroyées aux cantons, aux communes, à d'autres personnes morales et aux personnes physiques. Les requérants doivent déposer leur demande d'aides financières avant le début du projet; lorsque celle-ci n'émane pas d'un canton, elle doit s'accompagner d'un avis des cantons concernés. La Confédération assume au maximum la moitié des coûts du projet²¹.

1.3.2 Limitation dans le temps et dégressivité des aides financières

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

Pour introduire ces nouvelles aides financières, la durée de validité de la loi doit être prolongée de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification de loi. Une nouvelle disposition précise en outre que les aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants seront octroyées jusqu'au 31 janvier 2019 au plus tard. L'OFAS analysera les résultats obtenus avec ces nouvelles mesures et rendra publiques les connaissances acquises, afin qu'elles profitent à d'autres projets menés en Suisse.

1.3.3 Résultats de la consultation

Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur l'avant-projet le 18 septembre 2015; celle-ci s'est achevée le 22 janvier 2016. 26 gouvernements cantonaux, 7 partis politiques, 3 associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, 7 associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national, 10 autres organisations et 50 participants non officiels se sont prononcés sur l'avant-projet, soit un total de 103 prises de position. Les documents soumis à

²¹ Pour plus de précisions, cf. commentaire de l'art. 3b au ch. 2.

consultation, le rapport sur les résultats de la consultation²² et toutes les prises de position²³ peuvent être consultés sur Internet.

Trois quarts des participants à la consultation étaient fondamentalement favorables à l'avant-projet. Ces participants ont estimé qu'une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation, et donc qu'une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents, est actuellement une préoccupation centrale de la politique familiale. Sept participants à la consultation ont rejeté les aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants, mais approuvé les aides financières aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents. Treize participants se sont opposés complètement à l'avant-projet en mettant principalement en avant que la Confédération ne doit pas s'engager davantage dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants, qui relève de la compétence exclusive des cantons et des communes.

Près que quatre participants sur cinq se sont montrés fondamentalement favorables aux nouvelles aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales. Parmi eux, certains ont contesté le fait que ces demandes ne puissent être déposées que par les cantons, et pas par les communes. Certains participants ont demandé ou suggéré de renoncer de manière générale à l'exigence que l'augmentation des subventions découle de la loi. Les opposants aux nouvelles aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales ont surtout contesté le fait que les cantons puissent imposer légalement aux employeurs de participer au financement de l'accueil extra-familial. Près d'un tiers des participants à la consultation ont par ailleurs estimé qu'il fallait renoncer à la dégressivité des aides financières, ou du moins l'atténuer.

Environ neuf participants sur dix étaient entièrement ou partiellement favorables aux aides financières aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents. Ceux qui ont exprimé des réserves sur ce type d'aides financières regrettaient essentiellement que l'octroi de ces aides ne soit pas conditionné au respect d'exigences de qualité. Ils ont fait remarquer que, selon l'avant-projet, les aides financières seraient attribuées uniquement en fonction des besoins des parents, mais sans prise en compte du bien de l'enfant. Dix cantons et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ont proposé que les demandes d'aides financières aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil aux besoins des parents soient accompagnées exclusivement d'un avis des cantons concernés, et non dans certains cas d'un avis des cantons et dans d'autres d'une prise de position des communes.

Un cinquième des participants à la consultation se sont montrés favorables à une augmentation du crédit de 100 millions de francs, alors que deux participants souhaitaient explicitement une réduction de ce montant. Cinq participants ont demandé ou proposé de prolonger le modèle existant d'incitations financières. Enfin, quatorze

²² www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultations terminées > 2015 > DFI.

²³ www.ofas.admin.ch > Actualité > Procédures de consultation > Procédures terminées > Consultation sur la modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants.

participants souhaitaient des ajustements dans le domaine de la fiscalité des familles (adaptation de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers et des taux d'imposition marginaux trop élevés pour le deuxième salaire).

1.3.4 Adaptations apportées au projet suite à la consultation

Compte tenu des prises de position de nombreux participants à la consultation, le projet a été adapté sur les points suivants:

- les aides financières visées à l'art. 3b ne pourront être octroyées que si les cantons concernés confirment que les projets satisfont aux exigences cantonales de qualité en matière de prise en charge des enfants (nouvel al. 3 de l'art. 3b du projet de loi);
- les demandes d'aides financières visées à l'art. 3b qui n'émanent pas des cantons, mais des communes, d'autres personnes morales ou de personnes physiques, doivent s'accompagner d'un avis des cantons concernés (modification de l'art. 6, al. 6).

1.4 Adéquation des moyens requis

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

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

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

Actuellement, la contribution des cantons et des communes à l'accueil extra-familial est estimée à 750 millions de francs par année dans l'ensemble du pays²⁴. Avec les nouvelles mesures de soutien de la Confédération, on peut s'attendre à ce que les cantons et les communes augmentent leurs subventions. Une augmentation de 10 % en moyenne semble réaliste et viable sur le long terme. Selon cette estimation,

²⁴ Des chiffres précis ne sont pas disponibles. Il s'agit d'une estimation basée sur la «Statistique des dépenses publiques par fonction», Administration fédérale des finances (AFF), valeurs nettes (dépenses-recettes), 2012. Pour 2012, s'y ajoutent 40 millions de francs destinés aux aides financières de la Confédération à la création de places d'accueil extra-familial, qui ne sont pas compris dans la statistique de l'AFF.

l'augmentation des subventions serait de l'ordre de 75 millions de francs et la participation de la Confédération se monterait alors à environ 82,5 millions sur toute la durée de validité de la loi: 49 millions pour la première année d'augmentation des subventions (65 % de 75 millions), 26 millions pour la deuxième année (35 % de 75 millions) et 7,5 millions pour la troisième année (10 % de 75 millions).

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

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

1.4.3 Budget

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

1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

1.5.1 Remarques liminaires

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

S'agissant spécifiquement de l'accueil extra-familial des enfants, il faut signaler qu'en 2002 les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'Union européenne (UE) ont adopté des objectifs communs en matière de services de garde d'enfants²⁵. Ces objectifs dits de Barcelone prévoyaient que les Etats membres mettent «en place, d'ici à 2010, des structures d'accueil pour 90 % au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et pour au moins 33 % des enfants de moins de trois ans». Bien que certains progrès aient été accomplis depuis 2002, l'offre d'accueil des enfants au niveau de l'UE en 2010 n'était toujours pas en ligne avec ces objectifs. Il apparaissait ainsi nécessaire de réaffirmer l'importance des services d'accueil et de leur contribution à la réalisation des objectifs de l'UE. C'est pourquoi, en mars 2011, les Etats membres ont renouvelé leur engagement en faveur de ces objectifs dans le Pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (2011–2020)²⁶.

L'Organisation internationale du travail et l'UNICEF recommandent de consacrer au moins 1 % du PIB à l'accueil et à l'éducation de la petite enfance²⁷. En Suisse, les dépenses dans ce domaine se montaient en 2009 à 0,2 % du PIB, ce qui correspond au tiers des dépenses consenties par les pays membres de l'OCDE²⁸.

1.5.2 Subventions à l'accueil extra-familial pour enfants

Les sous-chapitres suivants présentent les solutions d'accueil extra-familial et les formes de subventionnement appliquées dans d'autres pays européens, ainsi que le degré de flexibilité des offres.

Compétences et financement des services d'accueil

Dans les Etats fédéraux (**Allemagne** et **Autriche**) et en **Italie**, la question de l'accueil extra-familial est du ressort des entités fédérées (*Länder* ou communautés), des régions, voire des municipalités. L'Etat fédéral ou central participe néanmoins au financement des services d'accueil extra-familial, en mettant en principe l'accent sur des mesures particulières. Ainsi, en **Allemagne**, grâce au programme d'investissement *Kinderbetreuungsförderung*, l'Etat fédéral soutient depuis plusieurs années déjà les *Länder* pour le financement de places d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans. En **Autriche**, l'Etat fédéral participe également au financement de mesures particulières, telles que le développement de nouvelles structures. En **Italie**, un «plan extraordinaire pour les services de la petite enfance» (*piano straordinario*

²⁵ Disponible sous: europa.eu/epic/studies-reports/docs/eujls08b-objectifs-de-barcelone-fr-accessible.pdf.

²⁶ Disponible sous: [eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)&from=FR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525(01)&from=FR).

²⁷ Cf. Directives sur la promotion du travail décent pour le personnel de l'éducation de la petite enfance (2014), OIT, Rapport final, MEECE/2013/10, p. 9, ch. 29, disponible sous www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/normativeinstrument/wcms_236530.pdf ainsi que «La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant. Tableau de classement des services de garde et d'éducation des jeunes enfants dans les pays économiquement avancés» (2008), UNICEF, Report Card 8, p. 14.

²⁸ Etudes économiques de l'OCDE: Suisse 2013, p. 108.

*dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*²⁹) a été lancé en 2007 et reconduit plusieurs fois pour développer les services d'accueil de la petite enfance et pour en garantir la qualité. Ce plan visait également à atténuer le grand déséquilibre entre le Nord et le Sud du pays et à permettre à l'Italie de remplir les objectifs de Barcelone. La **France**, qui se distingue en tant qu'Etat centralisé, finance l'accueil extra-familial des enfants par un fonds national³⁰, géré par la Caisse Nationale d'Allocations familiales (CNAF), elle-même à la tête d'un réseau de 102 caisses régionales (Caisses d'allocations familiales; CAF). Ce fonds finance plus précisément une partie des investissements et du fonctionnement; les communes et les collectivités territoriales financent le reste. Aux **Pays-Bas**, une loi nationale, le *Dutch Childcare Act* de 2005, fixe le financement de l'accueil extra-familial et des normes de qualité et de surveillance. En vertu de cette loi, les parents, les employeurs et le gouvernement participent conjointement au financement des services de garde.

Montant et formes du subventionnement

En principe, l'Etat fédéral ou central verse sa contribution aux entités fédérées, aux régions ou aux municipalités, qui subventionnent directement les structures d'accueil. En **Allemagne**, l'Etat fédéral soutient avec des moyens importants la création de nouvelles places d'accueil. Depuis 2015, il participe également aux frais d'exploitation des structures à hauteur de 845 millions d'euros par année. Grâce à une nouvelle loi³¹ en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015, il augmentera sa participation de 100 millions d'euros en 2017 et 2018. En **Autriche**, les pouvoirs publics ont consacré au total près de 2 milliards d'euros à l'accueil extra-familial des enfants en 2012. Dans quelques *Länder* autrichiens, les parents perçoivent en outre des allocations directes de l'Etat. En **France**, en 2013, la CNAF a consacré 2,6 milliards d'euros aux aides destinées aux structures d'accueil³². Les CAF versent par ailleurs des aides directes aux familles sous forme de *complément de libre choix du mode de garde*. En **Italie**, plus de 616 millions d'euros ont été versés au total aux régions et aux provinces entre 2007 et 2012 au titre du plan extraordinaire susmentionné. Aux **Pays-Bas**, l'Etat fédéral rembourse directement aux parents qui exercent une activité lucrative une partie des frais de garde qu'ils assument pour leurs enfants.

Participation des employeurs

En **Allemagne**, le Ministère fédéral de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse a lancé un programme (nommé *betriebliche Kinderbetreuung*) visant à encourager la création de places d'accueil en entreprise: les employeurs reçoivent pendant deux ans au plus une subvention aux frais d'exploitation des places d'accueil nouvellement créées pour les enfants de leurs collaborateurs ayant moins de 3 ans, subvention qui se monte à 400 euros par mois et par place d'accueil

²⁹ Disponible sous www.politichefamiglia.it/infanzia/azioni-e-progetti/2015/piano-straordinario-infanzia/.

³⁰ Le Fonds national d'action sociale (FNAS).

³¹ *Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zur quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung*.

³² Rapport 2014 de l'Observatoire national de la petite enfance, *L'accueil du jeune enfant. Données statistiques 2013*, disponible sous www.caf.fr/sites/default/files/caf/741/Accueil_jeune_enfant_2013.pdf, p. 51.

à temps plein. En **France**, les employeurs participent par le biais de cotisations sociales à l'alimentation du fonds national finançant les structures d'accueil. Par ailleurs, les entreprises qui engagent des dépenses³³ pour permettre à leur personnel de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle peuvent bénéficier, sous certaines conditions, d'un crédit d'impôt familial (CIF). Aux **Pays-Bas**, depuis 2007, une cotisation patronale est prélevée sur les salaires pour le financement de l'accueil extra-familial.

Participation des parents

En exécution du postulat 13.3259 Bulliard-Marbach «Baisser les tarifs des crèches et dynamiser le secteur», le Conseil fédéral a publié un rapport³⁴ qui met en évidence que les coûts complets d'une place de crèche en Suisse se situent, en parité de pouvoir d'achat, dans le même ordre de grandeur que dans les autres régions étudiées en **Allemagne**, en **Autriche** et en **France**. La participation des pouvoirs publics aux coûts des crèches est par contre nettement plus importante dans ces pays. La part des frais de garde à la charge des parents est par conséquent beaucoup plus élevée en Suisse, où il existe aussi sensiblement moins de places de crèche subventionnées. Alors que le tarif maximal correspond, en Suisse, plus ou moins au coût complet d'une place de crèche, il est nettement inférieur dans les pays voisins, où même les parents ayant des revenus élevés bénéficient de subventions (cf. ch. 1.2.1).

1.5.3 Adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents

En **Allemagne**, l'offre d'accueil en milieu scolaire pendant toute la journée (*Ganztagsangebot/Ganztagsbetreuung*) s'est beaucoup élargie (elle a quintuplé depuis 2002)³⁵. Cette offre est très variée: participation volontaire (*offene Form*) ou obligatoire (*voll gebundene Form*), différents horaires d'ouverture, nature de l'accueil (contenu scolaire ou axé sur les loisirs), etc. Les garderies (*Horte*) demeurent une solution souvent choisie par les parents d'enfants en âge scolaire, car elles offrent une plus grande flexibilité (heures d'ouverture, vacances). Certaines écoles coopèrent avec les garderies pour offrir un accueil après les heures de cours. Les institutions principalement visées par le dernier programme d'investissement de l'Etat fédéral sont précisément celles proposant des solutions couvrant toute la journée.

En **Autriche**, les enfants d'âge scolaire ont la possibilité de fréquenter une école à journée continue (*Ganztagschule*) de 8 h à 15 h 30, ou d'être accueillis après l'école,

³³ Les dépenses peuvent être destinées au financement d'une halte-garderie ou d'une crèche pour les enfants des salariés (de moins de 3 ans), mais peuvent aussi consister en des versements effectués directement par l'entreprise au profit d'organismes publics ou privés exploitant une crèche ou une halte-garderie, en contrepartie de prestations d'accueil des enfants de ses salariés ayant moins de 3 ans.

³⁴ Rapport du Conseil fédéral du 1.7.2015, *Coûts complets et financement des places de crèche en comparaison internationale*, en exécution du postulat Bulliard-Marbach (13.3259) «Baisser les tarifs des crèches et dynamiser le secteur» du 22.3.2013, disponible sous www.ofas.admin.ch > Pratique > Recherche > Rapports de recherche.

³⁵ En Suisse, durant la même période, l'offre en matière d'accueil parascolaire a seulement doublé.

à midi et parfois avant l'école dans une garderie (*Hort*). Une initiative (*Ausbauinitiative*) en vigueur depuis 2008 encourage la création de nouvelles places d'accueil au niveau fédéral. Elle vise en particulier les institutions dont les horaires sont conciliables avec l'exercice d'une activité lucrative à temps plein des deux parents (au moins 45 heures par semaine et 47 semaines par an)³⁶.

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

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

Il convient de noter que les plafonds de prise en charge pour le complément de libre choix du mode de garde (cf. ch. 1.5.2) sont augmentés de 10 % en cas de garde à des horaires dits spécifiques, à savoir entre 22 h et 6 h ou les dimanches et les jours fériés.

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

Aux **Pays-Bas**, beaucoup d'enfants sont accueillis dans une structure parascolaire après les cours, qui se terminent entre 14 h et 15 h. Ces structures parascolaires répondent aux mêmes conditions que l'accueil préscolaire (cf. ch. 1.5.2).

³⁶ Cf. *Vereinbarung gemäss Artikel 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungswangebots*, disponible en allemand sous www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01406/fname_231491.pdf.

1.6 Mise en œuvre au niveau de l'ordonnance

Les dispositions légales sur les deux nouveaux types d'aides financières seront concrétisées dans l'ordonnance du 9 décembre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants³⁷. Les cantons, par le biais de leurs conférences, seront impliqués dans l'élaboration des dispositions d'exécution.

Il s'agira en particulier de déterminer les dépenses qui seront prises en compte au titre des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial et les frais qui seront imputables aux coûts du projet. Il faudra en outre régler la procédure d'octroi des deux nouvelles aides financières, qui devra s'inspirer de la procédure déjà appliquée pour le programme actuel d'incitations financières. Comme pour les aides financières à la création de places d'accueil extra-familial, les demandes devront être adressées à l'OFAS. Les demandes pour les aides financières visées à l'art. 3a devront être déposées avant l'augmentation des subventions et celles pour les aides financières visées à l'art. 3b, avant le début du projet (cf. art. 6, al. 5 et 6, du projet de loi). Les demandes d'aides financières à l'augmentation des subventions devront notamment comprendre un descriptif détaillé des projets soutenus, présenter un plan de financement s'étendant sur six ans au moins et indiquer le montant total des contributions versées dans le canton (subventions cantonales et communales et, éventuellement, contributions des employeurs prescrites légalement) avant et après l'augmentation prévue.

Les demandes d'aides financières aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre devront quant à elles contenir notamment un descriptif du projet et un plan de financement pour les phases de planification et d'exploitation. Par ailleurs, les demandes n'émanant pas d'un canton devront s'accompagner d'un avis des cantons concernés. Dans leur avis, les cantons devront notamment donner une appréciation générale du projet, confirmer qu'un besoin est avéré et attester qu'il respecte les exigences cantonales de qualité eu égard au bien de l'enfant. L'OFAS devra examiner la demande, faire les vérifications nécessaires, rendre une décision sur l'octroi des aides financières, calculer le montant des subventions et établir les décomptes.

Les aides financières à l'augmentation des subventions seront versées une fois par année, après réception du décompte pour l'exercice considéré. En règle générale, les aides financières aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre seront aussi versées après coup, une fois la vérification du décompte final du projet effectuée. Pour les projets qui s'étendent sur une plus longue période (trois ans au plus), les aides financières pourront en revanche être versées annuellement après réception d'un décompte intermédiaire. L'OFAS analysera les résultats obtenus avec ces nouveaux projets et rendra publiques les connaissances acquises, afin qu'elles profitent à d'autres projets menés en Suisse. Les deux nouveaux types d'aides financières seront par ailleurs soumis à une évaluation.

C'est également à l'OFAS qu'incomberont le contrôle de l'accomplissement de la tâche prévue par le bénéficiaire des aides financières conformément à l'art. 25 de la

37 RS 861.1

loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (Lsu)³⁸ et la décision à prendre en cas de non-accomplissement ou d'accomplissement défectueux au sens de l'art. 28 LSu.

1.7 Classement d'interventions parlementaires

Aucune intervention parlementaire pendante ne peut être classée avec l'adoption du présent projet de loi.

2 Commentaire des dispositions

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

Systématique

Les dispositions régissant les nouveaux types d'aides financières encourageant l'accueil extra-familial sont intégrées dans la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants³⁹, qui règle les aides financières à la création de places d'accueil. La révision partielle étend notamment le but de la loi et comprend une nouvelle section relative aux bénéficiaires et aux conditions d'octroi des nouvelles aides financières. En outre, les dispositions actuelles concernant les moyens à disposition, le calcul et la durée des aides financières ainsi que la procédure sont complétées par des règles applicables aux nouvelles aides financières, et des dispositions finales sont formulées concernant la durée de validité des dispositions en vigueur et des nouvelles dispositions.

Titre

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

Titre précédant l'art. 1

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

Art 1 But et mesures

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

³⁸ RS 616.1

³⁹ RS 861

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

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

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

Al. 1

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

Al. 2

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

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

Let. a

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

Let. b

Ces nouvelles aides financières ont pour but de réduire les frais que les parents doivent assumer pour la garde de leurs enfants par des tiers lorsqu'ils exercent une activité lucrative, recherchent un emploi ou suivent une formation. Elles doivent inciter les cantons et les communes à augmenter leurs subventions à l'accueil extra-familial des enfants (structures d'accueil collectif de jour, structures d'accueil parascolaire et familles de jour), afin de réduire la contribution des parents (cf. art. 3a et

5, al. 3^{bis}, du projet). Les coûts liés à la création de nouvelles places d'accueil (cf. art. 5, al. 3^{bis}, du projet), pour lesquels des aides financières peuvent être demandées dans le cadre du programme d'impulsion existant, ne sont, quant à eux, pas pris en considération.

Let. c

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

Titre précédant l'art. 2

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

Art. 3 Conditions

Al. 4

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

Titre précédant l'art. 3a

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

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

Al. 1

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

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

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

Le montant total des subventions cantonales, des subventions communales et des éventuelles contributions versées par les employeurs en vertu d'une obligation légale doit augmenter dans le canton concerné. Mais aucune prescription n'est donnée sur la manière de réaliser cette augmentation. Ainsi, les cantons peuvent augmenter leurs subventions seuls, d'entente avec une ou plusieurs communes, ou encore de concert avec les employeurs. Il suffit aussi que seules certaines communes augmentent leurs subventions, ou que les employeurs soient, de par la loi, nouvellement tenus participer ou d'étendre leur participation au financement de l'accueil extra-familial des enfants, pour que la somme des contributions s'accroisse dans le canton concerné. C'est aussi pour cette raison qu'il est demandé aux cantons de déposer eux-mêmes les demandes et de prouver que le montant total des subventions cantonales et communales augmente sur leur territoire; sans cette obligation, des aides financières pourraient être demandées alors même que les subventions cantonales et communales stagnent, voire diminuent, dans l'ensemble.

La référence pour déterminer l'augmentation des subventions est l'année civile qui précède l'octroi de l'aide financière de la Confédération. Sont pris en considération dans le calcul les fonds versés par les cantons et les communes pour réduire les contributions des parents. Au cas où les cantons ou les communes imposent légalement aux employeurs de participer, ou d'augmenter leur participation, au financement de l'accueil extra-familial des enfants, les contributions des employeurs seront prises en compte dans le calcul de l'augmentation des subventions. En revanche, les prestations fournies par ces derniers à leur personnel sur une base volontaire et non en vertu de prescriptions du canton ou de la commune ne seront pas prises en compte. En effet, rien ne garantit que les prestations volontaires seront pérennisées. Par ailleurs, ces prestations correspondent souvent à une participation aux coûts des employés de l'entreprise. Enfin, la prise en compte de toutes les contributions volontaires des employeurs est irréalisable sur le plan administratif. Les contributions aux coûts de la création de places d'accueil ne sont pas non plus prises en compte. Pour

cela, les structures d'accueil peuvent demander des aides financières prévues par le système existant, en vertu des art. 2 et 3.

Al. 2

Le financement doit être assuré à long terme, afin d'éviter que l'engagement financier au sein des cantons ne soit réduit lorsque le soutien de la Confédération prend fin. Pour prouver que le financement paraît assuré à long terme, le canton doit montrer au moyen de sa planification financière comment il entend financer l'augmentation des subventions et compenser la réduction progressive des aides financières de la Confédération et leur suppression au terme des trois ans. Puisque les budgets sont établis annuellement, il n'est cependant pas possible d'exiger une preuve de financement à long terme. Par conséquent, il suffit que la demande présente de façon plausible comment le financement sera assuré pendant six ans au moins. Cette durée correspond au double de la période d'octroi des aides financières.

Al. 3

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

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

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

Al. 1

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

Contrairement aux aides financières visées à l'art. 3a, les aides financières aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre peuvent être octroyées non seulement aux cantons, mais aussi aux communes et à d'autres personnes morales ou aux personnes physiques qui réalisent un projet entrant dans le cadre légal. Les initiatives visant à adapter les offres d'accueil aux besoins réels des parents n'émanent pas forcément des collectivités publiques, dont la marge de manœuvre est parfois plus restreinte que celle des acteurs privés.

Al. 2

Pour pouvoir bénéficier d'aides financières, les projets visant une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des parents doivent respecter l'esprit de la loi et contribuer à une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation. Des projets visant à améliorer les prestations et la qualité de l'accueil (locaux, repas, activités proposées aux enfants, intégration et encouragement des enfants

ayant des besoins spéciaux, encouragement linguistique, etc.) ne sauraient être soutenus dans ce cadre.

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

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

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

- La let. a concerne les projets destinés aux enfants d'âge scolaire qui, d'une part, mettent à disposition une offre d'accueil sur l'ensemble de la journée et, d'autre part, sont organisés conjointement avec l'école ou les autorités scolaires. A l'heure actuelle, les offres d'accueil parascolaire sont très diverses. Les parents inscrivent leur enfant pour les plages horaires qui les intéressent: par exemple, l'enfant sera inscrit pour manger à midi à jour fixe, ou sera accueilli avant l'école dans la structure parascolaire tel jour, mais pas tel autre. Parfois ou tous les jours, il reviendra après l'école à la structure d'accueil parascolaire jusqu'à ce que l'un de ses parents vienne le rechercher à la fin de sa journée de travail. Ces offres modulaires sont proposées dans les bâtiments scolaires ou dans d'autres lieux. Les parents n'ont pas la garantie d'obtenir une place pour leur enfant pour les tranches horaires dont ils ont besoin. Suivant les jours de la semaine demandés, il peut exister des listes d'attente. Par ailleurs, beaucoup d'offres parascolaires ne proposent une prise en charge que pour l'heure de midi, ce qui n'est pas adapté aux horaires de travail de la plupart des personnes actives. A cela s'ajoutent des problèmes concrets dans la coordination et la collaboration entre les autorités responsables de l'enseignement et l'organisme responsable de la structure d'accueil parascolaire. En effet, l'accueil parascolaire et l'enseignement sont souvent assumés par des entités différentes. Les parents se retrouvent obligés d'assurer le lien entre les deux et, le cas échéant, la transmission d'informations, ce qui ne facilite pas leur quotidien.

C'est pourquoi des projets visant une prise en charge continue de l'enfant sur l'ensemble de la journée et dans lesquels l'école serait réellement impliquée dans l'organisation constitueraient une amélioration certaine pour les

parents. Différentes formules sont envisageables ici: l'école elle-même peut proposer, avec les enseignants ou du personnel supplémentaire –, un accueil en dehors des plages d'enseignement. Un autre organisme peut également proposer cet accueil, mais dans ce cas l'école doit participer à son organisation. C'est la garantie d'un accueil qui fonctionne de manière efficace et adaptée aux réalités quotidiennes.

Les aides financières de la Confédération permettraient ainsi de soutenir des projets prévoyant une prise en charge sur toute la journée et visant une participation effective de l'école dans l'organisation de l'accueil.

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

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

- La let. c vise à proposer aux parents des offres d'accueil en dehors des horaires habituels des structures destinées aux enfants d'âge scolaire ou préscolaire. Il s'agit, d'une part, de permettre un accueil tôt le matin, le soir, voire la nuit, ou pendant les week-ends, afin de répondre aux besoins spécifiques des parents qui ont des horaires de travail atypiques. Certains secteurs d'activité, notamment les professions médicales ou paramédicales en milieu hospitalier ou institutionnel, l'industrie ou les services, fonctionnent 24 heures sur 24. D'autre part, beaucoup d'offres d'accueil parascolaire ne fonctionnent pas pendant les vacances scolaires. Les parents qui travaillent ont en règle générale droit à quatre ou cinq semaines de vacances par année, ce qui ne couvre de loin pas les douze semaines de vacances au minimum qu'ont les enfants d'âge scolaire.

Les nouvelles aides financières profitent aussi aux projets qui visent à améliorer la prise en charge en dehors des horaires d'ouverture habituels des structures d'accueil et pendant les vacances scolaires.

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

Al. 3

Les projets doivent satisfaire aux exigences cantonales de qualité. Cela permettra de garantir que leur réalisation tient compte non seulement des besoins des parents, mais aussi du bien de l'enfant. Un standard minimal en ce sens existe déjà au niveau

fédéral dans l'ordonnance du 19 octobre 1977 sur le placement d'enfants (OPE)⁴⁰. Cependant, les structures d'accueil concernées par le présent projet de loi ne sont pas soumises à une autorisation au sens de l'OPE, car l'art. 13, al. 2, de cette ordonnance dispense d'autorisation les institutions soumises à une surveillance spéciale par la législation cantonale. C'est aux cantons qu'il incombe de concrétiser les exigences minimales de l'OPE dans le droit cantonal et notamment d'édicter des directives sur la formation du personnel d'encadrement, le taux d'encadrement, les horaires d'ouverture, les locaux, les installations sanitaires, l'hygiène, les repas, le matériel pédagogique, la sécurité et la surveillance. C'est également eux qui doivent veiller au respect de ces directives.

Titre précédant l'art. 4

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

Art. 4 Moyens à disposition

Al. 1

L'introduction d'aides financières à l'augmentation des subventions à l'accueil extra-familial et le soutien de projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents nécessitent de nouveaux moyens financiers. Etant donné que la Confédération, en décidant d'octroyer des aides financières, s'engage pour plusieurs années envers les bénéficiaires des subventions, un crédit d'engagement conforme à l'art. 21 de la loi 7 octobre 2005 sur les finances du (LFC)⁴¹ est requis pour permettre à l'unité administrative compétente (l'OFAS) de contracter des engagements financiers sur plusieurs années. L'al. 1 doit ainsi être adapté à l'existence simultanée de deux crédits d'engagement distincts. Le volume de ces crédits n'est pas fixé dans la loi; l'Assemblée fédérale en décidera séparément par la voie d'un arrêté fédéral simple (art. 163, al. 2, Cst.). Les fonds nécessaires aux versements des aides financières seront accordés chaque année par le Parlement dans le cadre de l'adoption du budget et seront soumis aux règles du frein à l'endettement (art. 126 Cst.).

Al. 2

Cette disposition est abrogée, car il n'est pas nécessaire de recourir à un crédit d'engagement pour couvrir les frais d'exécution de l'OFAS, qui comprennent principalement des frais de personnel (art. 11, let. b, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération⁴²). Par ailleurs, avec la mise en place du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) en 2017, il ne sera plus possible d'imputer des charges propres de la Confédération sur un crédit de subvention (art. 30a LFC). Ces charges propres seront donc imputées à partir de 2017 au

⁴⁰ RS 211.222.338

⁴¹ RS 611.0

⁴² RS 611.01

budget de l'unité administrative compétente (l'OFAS), tant pour les aides financières en vertu de la section 2 que, dès l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, pour celles en vertu de la section 2a.

Al. 2bis

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

Art. 5 Calcul et durée des aides financières

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

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

Al. 3bis

Le calcul des aides financières annuelles de la Confédération est basé sur le total des subventions à l'accueil extra-familial des enfants qui sont versées dans le canton, l'année civile qui précède l'octroi des aides financières, par le canton et les communes et, le cas échéant, par les employeurs en vertu d'une obligation légale. Sur cette base, l'OFAS vérifie, avant de rendre sa décision, que l'augmentation des subventions indiquée dans la demande du canton pour les trois années suivantes est bien réelle. Le montant effectif de l'augmentation est calculé et comptabilisé après coup, pour chaque exercice, sur la base du résultat des comptes du canton ou des communes.

Sont pris en compte au titre de cette augmentation les fonds versés par les cantons ou les communes pour réduire les contributions des parents. Les contributions que les employeurs doivent fournir en vertu d'une obligation légale cantonale ou communale – par exemple conformément aux règles en vigueur dans les cantons de Vaud, de Neuchâtel et de Fribourg – sont prises en considération, contrairement aux contributions versées à titre volontaire. Les coûts des places d'accueil nouvellement créées ne sont pas non plus pris en compte; pour celles-ci, les structures d'accueil concernées peuvent présenter des demandes d'aides financières dans le système de financement incitatif existant, conformément aux art. 2 et 3.

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

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

Al. 3^{ter}

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

Art. 6 Demandes d'aides financières

La procédure prévue à l'al. 1 est simple et efficace. Elle est également applicable aux nouvelles aides financières.

Al. 5

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

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

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

Al. 6

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

Elles doivent contenir tous les éléments nécessaires à la prise de décision, en particulier un descriptif du projet, un plan de financement pour les phases de planification et d'exploitation et un modèle d'évaluation. En outre, lorsque la demande n'émane pas d'un canton, elle doit être accompagnée d'un avis des cantons concernés par le projet. Suivant le projet et sa portée territoriale, un ou plusieurs cantons sont concernés. Il appartient aux requérants d'étayer suffisamment leur dossier.

Contrairement à ce qui est le cas pour les aides financières à la création de places d'accueil, les requérants doivent joindre à leur demande l'avis des cantons concernés. Cette prise de position doit confirmer que les exigences cantonales de qualité sont respectées (cf. art. 3b, al. 3, du projet) et fournir des informations utiles émanant d'acteurs plus proches du terrain que la Confédération. L'OFAS n'est toutefois pas lié par cet avis et peut s'en écarter.

Art. 7 Décision et contrat de prestations*Al. 3*

Les deux nouveaux types d'aides financières sont alloués par voie de décision.

Art. 8 Evaluation

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

Art. 9 Dispositions d'exécution

Le Conseil fédéral s'abstiendra de consulter les organisations spécialisées avant d'édicter les dispositions d'exécution relatives aux nouvelles aides financières pour l'encouragement de l'accueil extra-familial des enfants, car il bénéficie déjà d'une longue expérience dans l'exécution des aides financières existantes pour la création de places d'accueil. Les organisations en question ont eu la possibilité, au cours de la procédure de consultation, d'exprimer leur avis sur les dispositions d'exécution. Les cantons seront quant à eux impliqués dans l'élaboration de ces dispositions par le biais de leurs conférences. Dans cette optique, il faudra veiller tout particulièrement à limiter autant que possible le travail administratif pour les requérants.

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

Les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants selon la teneur actuellement en vigueur de la loi seront octroyées jusqu'au 31 janvier 2019, comme prévu à l'art. 10, al. 5. Toutefois, la durée de validité des nouvelles aides financières à l'augmentation des subventions à l'accueil extra-familial, d'une part, et aux projets

visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents, d'autre part, ira au-delà de cette date. Il est donc nécessaire de préciser dans une disposition transitoire que la date butoir du 31 janvier 2019 pour l'octroi d'aides financières ne concerne que la section 2, c'est-à-dire les aides financières qui existent déjà.

Art. 10 Durée de validité

Al. 6

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

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

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

2.2 **Arrêté fédéral sur les aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants et aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents**

Art. 1

Cet article fixe le montant de la dotation financière pour les deux nouvelles formes d'aides financières.

Art. 2

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

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

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

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

Etant donné que les aides financières sont octroyées pendant trois ans, la période de versement totale peut s'étendre sur huit ans (cinq ans pendant la durée de validité de la loi, plus trois ans pour les demandes agréées la dernière année). Comme les pro-

cessus politiques dans les cantons prendront vraisemblablement du temps, il faut s'attendre à un certain effet de retardement sur le dépôt des demandes. Les versements auront d'abord tendance à augmenter avant de retomber les deux dernières années en raison du mode de paiement dégressif.

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

Evolution des versements

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

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

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

Si les nouvelles aides fédérales engendrent des dépenses, on peut aussi s'attendre à ce qu'elles fassent croître l'engagement des parents sur le marché du travail. Il en résultera donc une hausse des recettes fiscales des cantons et de la Confédération. A l'heure actuelle, il n'est pas possible de chiffrer l'ampleur de cet effet (cf. ch. 3.2, 3.3.1 et 3.3.2).

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

L'estimation des frais de personnel et d'administration induits par la mise en œuvre des nouvelles aides financières repose sur les expériences réalisées avec les aides financières prévues dans la loi actuelle. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire sur une période de treize ans, ces frais se montent à 3,2 % des dépenses totales, une proportion modeste compte tenu du travail exigé pour examiner les demandes. Etant donné que la mise en œuvre des nouvelles aides financières sera similaire sur de nombreux points à celle des aides actuelles (examen de la demande, durée maximale des aides, décompte à terme échu et versement des aides), il faut s'attendre à une charge de travail comparable. Par conséquent, l'exécution des nouvelles aides financières devrait engendrer des frais de personnel et d'administration de l'ordre de 3,2 millions de francs (3,2 % des dépenses totales), soit environ 2,2 millions pour le personnel et 1 million pour les frais d'administration (système informatique, évaluation, etc.). Les frais de personnel et d'administration ne se répartiront pas équitable-

ment tout au long des huit années sur lesquelles s'étendra l'exécution des nouvelles aides. Malgré la complexité de la mise en place, le besoin en personnel sera moindre la première année en raison du nombre encore faible de demandes. Par la suite, ce besoin augmentera fortement, puisqu'il faudra examiner les nouvelles demandes et traiter les décomptes pour les demandes déjà approuvées pendant trois ans. A partir de 2023, lorsque le dépôt de nouvelles demandes ne sera plus possible, les frais de personnel diminueront à nouveau rapidement, car il n'y aura plus que les décomptes à traiter. Quant aux frais d'administration, c'est au début qu'ils seront le plus élevés en raison de la nécessité de mettre en place un système informatique pour le traitement des demandes. Ensuite, ne resteront plus que les frais d'exploitation habituels et les frais pour l'évaluation des nouvelles aides financières.

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

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

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

Les aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants devraient donner une impulsion aux cantons et aux communes pour allouer des moyens supplémentaires à l'accueil extra-familial des enfants et développer de nouvelles approches pour réduire les coûts à la charge des parents. Les cantons se verront ainsi accorder un remboursement partiel des dépenses supplémentaires qu'ils auront consenties en la matière. La participation dégressive de la Confédération sur une période de trois ans octroie un laps de temps supplémentaire aux cantons pour dégager les moyens financiers nécessaires au soutien sur le long terme de l'accueil extra-familial. Les cantons seront libres de fixer le montant qu'ils souhaitent dépenser au titre des subventions supplémentaires. Globalement, on s'attend à ce que les cantons et les communes, ainsi que les employeurs le cas échéant, procèdent à une augmentation de l'ordre de 10 %. Il en résulterait une charge supplémentaire de 75 millions de francs par an. Les cantons qui déposent une demande doivent indiquer le montant total des contributions versées sur leur territoire (subventions cantonales et communales et, éventuellement, contributions des employeurs prescrites légalement) avant et après l'augmentation prévue. Ce travail représente une charge non négligeable, mais il se justifie compte tenu des aides financières qui pourraient être octroyées.

Les aides financières aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents soutiennent quant à elles les initiatives des cantons, des communes, d'autres personnes morales et de personnes physiques en la matière. Quiconque a l'intention de développer un projet devra prendre contact avec les cantons concernés avant de déposer une demande d'aides financières à l'OFAS. De cette manière, les cantons auront la possibilité de donner leur avis en amont et de proposer à l'initiateur du projet, à un stade précoce de la procédure, d'éventuelles adaptations qui leur semblent nécessaires ou souhaitables, notamment en vertu des exigences cantonales de qualité. L'élaboration par le canton d'une telle prise de position constitue une charge administrative supplémentaire qui doit cependant être relativisée au vu de l'intérêt du canton à être informé des nouveaux projets envisagés sur son territoire et de la possibilité ainsi obtenue d'exercer une certaine influence sur les contours de ces derniers.

Pour les projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents, la collaboration étroite entre les établissements scolaires de différents quartiers, les communes faisant partie d'une même agglomération ou des communes rurales ou montagnardes situées dans une même région pourra s'avérer souvent souhaitable voire indispensable⁴³. En alliant leurs efforts, les différents acteurs de l'accueil extra-familial seront à même de mettre sur pied un projet qui répond aux besoins réels des parents. On peut ainsi envisager qu'à l'échelle d'une ville, d'une agglomération ou d'une région une seule structure d'accueil parascolaire soit ouverte pendant les vacances scolaires ou une offre spécifique pour les parents ayant des horaires de travail atypiques ou irréguliers soit proposée.

Les deux nouveaux types d'aides financières n'ont pas d'incidence directe sur le droit cantonal. Toutefois, si les cantons ou les communes souhaitent introduire de nouvelles formes de subventions et, par exemple, faire participer de manière obligatoire les employeurs au financement de l'accueil extra-familial, ils devront adapter en conséquence leur législation.

3.3 Conséquences économiques

Les conséquences économiques exposées dans ce chapitre reposent sur les recherches empiriques déjà effectuées dans le domaine de l'accueil extra-familial⁴⁴.

⁴³ Ecoplan (éd.) (2015): *Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich*. Berne, p. 62. Disponible en allemand sous: www.seco.admin.ch > Travail > Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié.

⁴⁴ Cf. ch. 2 du rapport suivant pour obtenir une bonne vue d'ensemble des recherches empiriques menées en Suisse dans ce domaine depuis le début des années 2000: Ecoplan (éd.) (2015): *Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich*, Berne. Disponible en allemand sous www.seco.admin.ch > Travail > Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié.

3.3.1 Conséquences économiques pour différents groupes de la société

Parents

Les parents sont les destinataires finaux des nouvelles aides financières que la Confédération entend verser aux cantons pour les inciter à augmenter durablement leurs engagements financiers en faveur de l'accueil extra-familial pour enfants. Grâce à l'aide temporaire de la Confédération, les nouveaux moyens financiers alloués par les cantons et les communes permettront, d'une part, de réduire les frais de garde à la charge des parents d'enfants en âge préscolaire et scolaire. Ils permettront aussi d'aboutir à une meilleure adéquation entre l'offre d'accueil extra-familial et les besoins des parents, que ceux-ci exercent une activité lucrative ou suivent une formation. Les tarifs actuels relativement élevés des structures d'accueil extra-familial et les horaires d'ouverture souvent peu compatibles avec ceux du monde du travail et de la formation représentent autant d'incitations négatives à l'emploi et à la formation. La réduction des frais de garde à la charge des parents et la mise en place de modalités d'accueil extra-familial plus conformes aux contraintes posées par d'autres activités faciliteront la participation des parents, et plus particulièrement des mères, au marché du travail. Cela devrait avoir un impact positif sur leur taux d'activité⁴⁵. La possibilité d'exercer une activité lucrative profitera notamment aux familles monoparentales, qui sont particulièrement concernées par le risque de pauvreté et surreprésentées parmi les bénéficiaires de l'aide sociale.

Collectivités publiques

Plusieurs études basées sur des calculs théoriques ont montré que les dépenses des pouvoirs publics dans le domaine de l'accueil extra-familial étaient nettement compensées par des recettes fiscales supplémentaires et des réductions des dépenses de l'aide sociale⁴⁶. Une étude reposant sur les données fiscales de la commune de Horw a montré que la commune gagnait 1,80 franc pour chaque franc qu'elle dépensait en faveur de l'accueil extra-familial⁴⁷. Si l'on ajoute encore les rentrées fiscales supplémentaires pour le canton et la Confédération, le rapport passe à 2,20 francs par franc investi.

⁴⁵ Sur ce thème, voir par exemple: Bütler, Monika / Ruesch, Martin (Conférence romande de l'égalité, éd.) (2009): Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte. Impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes, Saint Gall; Ott, Walter; Staub, Cornelia; Bade, Stephanie (2010): *Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem*, Zürich; Walker, Philippe; Baeriswyl, Annick; Schoch, Tobias; Rissi, Christof; Bischof, Tamara (2013): *Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung*, Aspects de la sécurité sociale, n° 15/13, OFAS. Schwegler, Regina; Stern, Susanne; Iten, Rolf (2012): *Familienfreundliche Steuer- und Tarifsysteime – Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich*, Rapport final, Zurich.

⁴⁶ Pour une synthèse de ces études, voir le ch. 2.4 dans le rapport suivant: Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (2008): L'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse – Un état des lieux.

⁴⁷ Von Bergen, Matthias; Pfäffli, Stefan (2009): *Kinderbetreuungsangebote der Gemeinde Horw – Abklärung des finanziellen Nutzens*, Arbeitsbericht IBR 003/2009, Haute école de Lucerne.

Des dépenses publiques plus élevées dans le domaine de l'accueil extra-familial peuvent donc contribuer positivement aux budgets des collectivités publiques, en rapportant plus (sous forme de recettes fiscales supplémentaires ou de moindres dépenses sociales) que ce qu'elles coûtent. Les bénéfices fiscaux, tels qu'ils ont été estimés par exemple pour la commune de Horw, pourraient être même plus élevés à long terme, car on peut considérer que les parents qui concilient travail et famille sans interruption de carrière obtiendront des revenus plus élevés au fil de leur carrière professionnelle, générant du même coup des recettes fiscales plus élevées que s'ils avaient temporairement quitté le marché du travail pour s'occuper de leur famille. On peut supposer que les collectivités publiques (en particulier les communes) ne considèrent souvent que l'aspect des coûts au moment de décider de l'opportunité d'étendre l'offre d'accueil extra-familial. Les futures recettes fiscales, survenant avec un certain décalage temporel lié au système fiscal (les impôts sur les revenus supplémentaires des parents ne sont perçus qu'une ou deux années après les premiers investissements) ne seraient souvent pas prises en compte, ou fortement sous-estimées dans le processus décisionnel. Avec les nouvelles aides financières limitées dans le temps, la Confédération entend inciter les communes à investir dans les offres d'accueil extra-familial.

Entreprises

La probabilité que les deux parents restent sur le marché du travail ou renoncent à réduire leur taux d'activité de manière radicale après l'arrivée d'un ou de plusieurs enfants sera plus élevée et, dans ce contexte, les investissements des entreprises dans la formation du personnel seront plus rentables et le savoir-faire accumulé dans l'entreprise sera préservé et développé. Plus généralement, les entreprises bénéficieront d'un réservoir de main-d'œuvre plus important, ce qui répond à un objectif important de l'initiative contre la pénurie de personnel qualifié (cf. ch. 4.2).

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

Système social

Selon la structure tarifaire, les bénéficiaires de l'aide sociale avec un ou plusieurs enfants à charge profiteront tout particulièrement de l'augmentation des subventions. Ils pourront en effet tendanciellement augmenter leur taux d'activité et bénéficier de tarifs plus avantageux pour la garde des enfants. Des économies pourraient ainsi être réalisées dans les dépenses de l'aide sociale. Les nouvelles dispositions permettront aussi d'éviter que certains parents, en situation précaire, ne doivent recourir à l'aide sociale en raison de frais de garde trop importants ou de l'impossibilité de concilier vie familiale et vie professionnelle. Ainsi, moins de femmes se retireront du marché

du travail, ce qui réduira le risque de pauvreté. Ces effets permettront d'alléger les budgets de l'aide sociale des communes.

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

3.3.2 Conséquences sur l'ensemble de l'économie

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

L'effet de ces deux mesures sur l'emploi devrait être moins marqué et moins rapide que celui entraîné par la création de nouvelles places d'accueil. A titre de référence, une enquête récente auprès de parents⁴⁸ a montré que l'abandon, théorique, des structures d'accueil préscolaire entraînerait une réduction du taux d'occupation des parents équivalant en moyenne à 34 % d'un emploi à plein temps et, s'agissant des structures d'accueil parascolaire, d'une réduction de 20 % en moyenne (cf. aussi ch. 1.1.2). *A contrario*, ces résultats indiquent l'impact très important du développement des structures d'accueil sur l'emploi. Au fur et à mesure du développement de l'offre de places d'accueil extra-familial et de la réduction de la pénurie de places, on peut s'attendre à ce que les subventions plus élevées, qui renforcent la demande et promeuvent encore davantage la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation, déploieront à leur tour des effets importants sur la croissance de l'emploi, ce qui répond à un objectif important de l'initiative contre la pénurie de personnel qualifié (cf. ch. 4.2).

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

⁴⁸ Walker, Philippe; Baeriswyl, Annick; Schoch, Tobias; Rissi, Christof; Bischof, Tamara (2013): *Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung*, Aspects de la sécurité sociale, n° 15/13, OFAS. Disponible sous www.ofas.admin.ch > Pratique > Recherche > Rapports de recherche.

3.4 Conséquences sur la société

Les conséquences du programme d'impulsion à l'accueil extra-familial pour enfants ont déjà été étudiées à plusieurs reprises⁴⁹. Un tel dispositif a notamment des effets positifs en termes de développement durable et d'investissement dans les jeunes générations. Etant donné que le présent projet de loi poursuit des objectifs similaires au programme d'impulsion, il aura vraisemblablement aussi des conséquences sociales positives.

Les parents sont le groupe cible des aides financières prévues dans le projet de loi. La naissance d'un enfant a souvent des conséquences sur la répartition des rôles dans la famille: les femmes réduisent leur taux d'activité lucrative pour s'occuper de la famille et les hommes s'engagent davantage sur le plan professionnel⁵⁰. En 2014, près de 86 % des pères travaillaient à plein temps, contre seulement 17 % des mères. Plus d'un quart des mères vivant en couple et ayant un enfant de 0 à 6 ans n'étaient pas actives sur le plan professionnel; cette proportion était un peu moins élevée parmi les mères élevant seules leurs enfants (17 %)⁵¹. Par conséquent, les mères investissent beaucoup plus de temps que les pères dans le travail domestique et familial, non rémunéré⁵². Cette répartition des rôles a des conséquences négatives pour les mères en termes de possibilités de gain, de perspectives de carrière et de prévoyance vieillesse⁵³. Ces conséquences sont d'autant plus lourdes en cas de séparation ou de divorce^{54, 55}.

La participation plus faible des mères au marché du travail est due essentiellement à l'insuffisance de places d'accueil financièrement abordables et adaptées aux besoins

⁴⁹ Pour l'étude la plus récente, voir Walker, Philippe; Baeriswyl, Annick; Schoch, Tobias; Rissi, Christof; Bischof, Tamara (2013): *Evaluation «Anstossfinanzierung»*. *Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung*, Aspects de la sécurité sociale, n° 15/13, OFAS. Disponible sous www.ofas.admin.ch > Pratique > Recherche > Rapports de recherche.

⁵⁰ Levy, René (2016): «Wie sich Paare beim Elternwerden retraditionalisieren, und das gegen ihre eigenen Ideale», *Swiss Academies Communications* 11 (3).

⁵¹ Office fédéral de la statistique (2014): Participation des mères et des pères au marché de l'emploi. Disponible sous www.statistique.admin.ch > Thèmes > 20 Situation économique et sociale de la population > Egalité entre femmes et hommes > Données, indicateurs > Conciliation emploi et famille > Participation de mères et des pères au marché de l'emploi.

⁵² Office fédéral de la statistique (2013): Responsabilité principale pour le travail domestique dans les couples. Disponible sous www.statistique.admin.ch > Thèmes > 20 Situation économique et sociale de la population > Egalité entre femmes et hommes > Données, indicateurs > Conciliation emploi et famille > Responsabilité du travail domestique.

⁵³ Etudes économiques de l'OCDE: Suisse 2013, p. 131.

⁵⁴ Derungs, Flurina; Lüthi, Janine; Schnegg, Brigitte; Wenger, Nadine; Ganzfried, Miriam (2014): *Egalité entre femmes et hommes, Plan d'action de la Suisse, Bilan 1999-2014*, sur mandat du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes et de la section de l'égalité des chances et des questions globales relatives au genre du Département fédéral des affaires étrangères, p. 18.

⁵⁵ En 2000, 90 % des parents élevant seuls des enfants étaient des femmes. Information disponible sous www.statistique.admin.ch > Les Régions > Cartes et atlas > Atlas suisse des femmes et de l'égalité > Formes des familles et des ménages > Mères élevant seules leurs enfants.

des parents⁵⁶, ainsi qu'à des conditions de travail peu favorables à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Par ailleurs, les métiers typiquement féminins sont souvent moins bien rémunérés⁵⁷. Il est donc souvent plus avantageux que les mères, plutôt que les pères, réduisent ou abandonnent leur activité lucrative pour s'occuper de la famille. Deux autres mécanismes créent par ailleurs des incitations négatives à l'emploi en provoquant une réduction du revenu disponible des ménages avec un taux d'occupation élevé: d'une part, les ménages en question doivent supporter des frais de garde relativement importants, qui ne sont souvent que très partiellement déductibles du revenu imposable; d'autre part, ces ménages ont un revenu relativement élevé et sont donc soumis à une catégorie tarifaire supérieure pour l'accueil extra-familial de leurs enfants, ce qui augmente encore leurs frais de garde par des tiers^{58, 59}.

Les nouvelles aides financières prévues dans le présent projet de loi ne pourront pas éliminer tous ces facteurs négatifs. En revanche, elles contribueront à améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation, car les offres d'accueil extra-familial seront moins chères pour les parents et mieux adaptées à leurs besoins. Il sera ainsi plus attractif, notamment pour les mères, de rester sur le marché du travail et de poursuivre l'activité lucrative exercée avant la naissance des enfants. En réduisant les incitations négatives à l'emploi, qui touchent surtout les mères, le présent projet de loi contribue à l'égalité entre femmes et hommes. La nouvelle législation proposée respecte donc le principe de l'égalité entre les sexes.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet de loi est annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁶⁰ et dans le projet d'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2015 à 2019⁶¹; il se recoupe par ailleurs avec l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié⁶².

⁵⁶ Etudes économiques de l'OCDE: Suisse 2013, p. 127.

⁵⁷ Marti, Michael; Bertschy, Kathrin (2014): «Lohndiskriminierung beim Berufseinstieg. Eine quantitative Analyse für die Schweiz», in *Swiss Journal of Sociology*, pp. 279 et 282 s.

⁵⁸ Rapport de l'Administration fédérale des finances du 19.6.2015: *Kinderdrittbetreuungskosten und ihre steuerliche Abzugsfähigkeit. Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern*. Disponible en allemand sous www.estv.admin.ch > Documentation > Faits et chiffres > Rapports > 2015.

⁵⁹ Morger, Mario, Administration fédérale des contributions (2015): *Quels sont les effets sur l'emploi de certains allègements fiscaux en faveur des couples mariés et des parents? Connaissances tirées de la littérature internationale et appliquées à de possibles réformes fiscales en Suisse* (en allemand, avec résumé en français), p. 1.

⁶⁰ FF 2016 981 1001 1055 1089 1102

⁶¹ FF 2016 1113 1117

⁶² FF 2016 981 1088

4.2 **Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral**

Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié

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

Au vu de ces développements, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a lancé en 2011 l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié. Son objectif est de compenser la diminution du personnel qualifié disponible en exploitant davantage le potentiel de main-d'œuvre indigène et en augmentant la productivité. La mise en œuvre du nouvel art. 121a Cst. sur la gestion de l'immigration, accepté par le peuple et les cantons le 9 février 2014⁶³, accroît encore la pertinence de l'initiative contre la pénurie de personnel qualifié pour le marché suisse du travail.

Un des quatre champs d'action de l'initiative consiste à améliorer la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Il faut pour cela éliminer les incitations négatives tout en améliorant l'offre de structures d'accueil extra-familial pour les enfants d'âge préscolaire et scolaire. Sept mesures sont susceptibles de favoriser la réalisation de ces objectifs. Les aides financières supplémentaires destinées à réduire les coûts assumés par les parents pour la garde des enfants par des tiers et à mieux adapter l'offre d'accueil aux besoins des parents actifs professionnellement encourageront ces derniers à s'engager davantage sur le marché du travail. Cela va dans le sens des objectifs de l'initiative. La modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants est annoncée dans le catalogue de mesures de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié⁶⁴.

5 **Aspects juridiques**

5.1 **Constitutionnalité**

L'art. 116, al. 1, 2^e phrase, Cst. attribue à la Confédération la compétence de fournir des prestations de soutien en faveur des familles. En créant la possibilité de soutenir, d'une part, l'augmentation des subventions à l'accueil extra-familial pour enfants versées par les cantons et les communes, et d'autre part, des projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents, la

⁶³ RO 2014 1391

⁶⁴ Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié – Etat de la mise en œuvre et voie à suivre, rapport du Conseil fédéral du 19 juin 2015, p. 35 (mesure 16). Cf. aussi Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié – Mesures de la Confédération, Etat: décembre 2015, p. 11. Les rapports sont disponibles sous www.seco.admin.ch > Travail > Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié.

modification de loi proposée s'inscrit dans les limites de la compétence de soutien attribuée à la Confédération. Là aussi, la Confédération n'agit que pour soutenir des efforts entrepris par des tiers.

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

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Certaines conventions internationales ratifiées par la Suisse prévoient la mise en place et le développement de services de garde d'enfants. C'est le cas de la Convention de l'ONU du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant⁶⁵, à son art. 18, par. 3, et de la Convention de l'ONU du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes⁶⁶, à son art. 11, par. 2, let. c. Dans ses dernières observations finales à la Suisse (févr. 2015)⁶⁷, le Comité des droits de l'enfant chargé du contrôle de la mise en œuvre de la convention relative aux droits de l'enfant a d'ailleurs expressément recommandé à notre pays «d'offrir suffisamment de services de garde d'enfants de grande qualité sur l'ensemble de son territoire». Les propositions du présent projet permettent de renforcer la mise en œuvre en Suisse de ces dispositions internationales.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. C'est pourquoi le présent 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 conseils. Dans la mesure où il ne fixe pas de règle de droit, 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 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁶⁸).

⁶⁵ RS 0.107

⁶⁶ RS 0.108

⁶⁷ ONU, Comité des droits de l'enfant, *Observations finales concernant les deuxième à quatrième rapports périodiques de la Suisse*, soumis en un seul document, doc. CRC/C/CHE/CO/2-4, disponible sous www.ofas.admin.ch > Thèmes > Question de l'enfance et de la jeunesse > Droits de l'enfant.

⁶⁸ RS 171.10

5.4 Frein aux dépenses

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

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

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

Etant donné que le montant visé à l'art. 1, al. 1, du projet d'arrêté fédéral dépasse cette limite, cette dernière disposition est également soumise au frein aux dépenses.

5.5 Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

5.5.1 Principe de subsidiarité

La compétence principale en matière d'accueil extra-familial pour enfants appartient aux cantons et aux communes, qui sont plus proches des réalités locales et des besoins de la population que la Confédération. Cependant, en vertu de l'art. 116, al. 1, Cst., la Confédération peut aussi prendre des mesures destinées à protéger la famille. Avec les nouvelles aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants, la Confédération prendra à sa charge, pour chaque canton requérant et pendant trois ans, une part équivalant en moyenne à 37 % des coûts de l'augmentation des subventions. Pour les projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents, la Confédération assumera la moitié au plus des coûts du projet pendant trois ans. Ces mesures visent à réduire les incitations négatives à l'emploi en réduisant les frais pour la garde des enfants par des tiers et en adaptant davantage les offres aux besoins des parents. La durée de validité des dispositions du présent projet prévoyant ces mesures sera limitée à cinq ans.

5.5.2 Principe d'équivalence fiscale

La Confédération participe au financement des mesures et définit les critères d'attribution des moyens financiers. Ainsi, du point de vue de la concordance entre les payeurs et les décideurs, l'équivalence fiscale est respectée. L'encouragement de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est un enjeu de politique sociale majeur. En outre, ces nouvelles aides financières profiteront à l'ensemble de l'économie, car la réduction des frais de garde par des tiers et une meilleure adéquation des offres aux besoins des parents permettront de faire face à la pénurie de personnel qualifié, ce qui bénéficiera à la Confédération, aux cantons et aux communes. Les deux nouveaux types d'aides financières de la Confédération peuvent donc se justifier du point de vue de la concordance entre les payeurs et les bénéficiaires.

5.5.3 Respect du domaine de compétence des cantons

Les deux nouveaux types d'aides financières, tout en agissant dans un domaine de compétence des cantons, respectent les intérêts de ces derniers et, surtout, n'affectent pas leur autonomie d'organisation. Il appartient aux cantons de décider s'ils veulent augmenter leurs subventions en faveur de l'accueil extra-familial des enfants, le cas échéant avec les communes, et si, dans cette optique, ils souhaitent déposer une demande d'aides financières. Les cantons seront par ailleurs consultés dans l'octroi des aides financières aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre, puisqu'ils devront obligatoirement prendre position sur toutes les demandes qui les concernent et qui n'émanent pas d'eux. De la sorte, les cantons seront constamment informés de l'évolution de l'offre sur leur territoire.

5.6 Conformité à la loi sur les subventions

5.6.1 Importance des aides financières pour les objectifs de la Confédération

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

coûts à la charge des parents et à combler des lacunes spécifiques dans l'offre existante⁶⁹.

5.6.2 Pilotage matériel et financier des aides financières

Le programme d'impulsion actuel a permis de montrer que le financement incitatif est une forme de soutien efficace⁷⁰. C'est pourquoi les aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales reposeront également sur le financement incitatif sous la forme de prestations non remboursables. S'agissant des aides financières aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents, la part de la Confédération aux coûts imputables est limitée à 50 %. Ces conditions d'octroi sont conformes aux dispositions de la loi sur les subventions pour ce qui est de la prestation propre (art. 7, let. c, LSU) et des taux plafonds (art. 7, let. h, LSU) (cf. ch. 5.6.1).

Pour ce qui est des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial des enfants, l'augmentation recherchée (10 %) détermine le montant de la contribution fédérale. Quant aux projets visant à améliorer l'adéquation de l'offre aux besoins des parents, ils nécessiteront un montant maximal de 15 millions de francs en admettant qu'un grand nombre de projets soient réalisés. En outre, la preuve doit être apportée que le financement des aides financières à l'augmentation des subventions à l'accueil extra-familial pour enfants est assuré à long terme. Quant aux aides financières aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des parents, toute demande n'émanant pas d'un canton devra s'accompagner d'un avis des cantons concernés. Les cantons concernés seront ainsi associés au processus d'approbation de la demande.

5.6.3 Procédure d'octroi

L'OFAS a compétence pour traiter et approuver les demandes d'aides financières. En se basant sur le programme d'impulsion existant, on s'attend à des frais de personnel et d'administration de 3,2 % des dépenses globales (cf. aussi ch. 3.1.2). La procédure d'octroi des contributions est transparente, les principaux critères d'octroi étant définis dans la loi. La procédure sera réglée au niveau de l'ordonnance de manière analogue à celle qui prévaut dans le programme d'impulsion existant (cf. ch. 1.6). Cette procédure a été évaluée⁷¹ et sa structure de base jugée appropriée.

⁶⁹ Ecoplan (éd.) 2015: *Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich*. Berne, p. 64, disponible en allemand sous www.seco.admin.ch > Travail > Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié.

⁷⁰ FF 2010 1483

⁷¹ Staehlin-Witt, Elke; Gmünger, Markus (2005): *Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, Evaluation des Vollzugs* (en allemand, avec résumé en français), Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche n° 11/05, OFAS. Disponible sous www.ofas.admin.ch > Pratique > Recherche > Rapports de recherche.

5.6.4 Limitation dans le temps et dégressivité des subventions

La durée de validité de la loi est limitée à cinq ans. Les aides financières à l'augmentation des subventions à l'accueil extra-familial des enfants seront en outre accordées de manière dégressive dans le temps pour souligner d'emblée la nature temporaire de l'engagement financier de la Confédération (cf. ch. 1.3.2). La dégressivité des aides financières permet aux cantons et aux communes d'augmenter par étape leurs budgets et contribue à une augmentation des subventions sur le long terme au-delà de l'engagement limité dans le temps de la Confédération.

5.7 Délégation de compétences législatives

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

5.8 Protection des données

La mise en œuvre du projet ne nécessite le traitement d'aucune donnée personnelle ni d'aucune autre mesure pouvant avoir des répercussions sur la protection des données.