



ad 21.403

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

**Nouvelles propositions et rapport complémentaire de la Commission de
la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États**

du 5 novembre 2024

Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport complémentaire, nous vous soumettons, en complément du rapport de la CSEC-N du 28 avril 2022 et compte tenu des résultats de la procédure de consultation sur le rapport complémentaire menée du 6 mars au 12 juin 2024, les propositions de la CSEC-E concernant la loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (P-LSAcc) et l'arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance.

5 novembre 2024

Au nom de la commission :

La présidente, Mathilde Crevoisier Crelier

Sommaire

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Contexte | 3 |
| 2 | Teneur du rapport complémentaire | 5 |
| 3 | Procédure de consultation | 6 |
| 4 | Considérations de la commission | 7 |
| 4.1 | Lutte contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée | 7 |
| 4.2 | Prévention des effets d'aubaine | 10 |
| 4.3 | Mesures de soutien pour les enfants en situation de handicap | 10 |
| 4.4 | Mise en œuvre du projet | 11 |
| 4.5 | Assurance-chômage | 12 |
| 4.6 | Trois domaines d'encouragement via des conventions-programmes | 12 |
| 4.7 | Financement et conséquences financières | 14 |
| 4.7.1 | Assurance-chômage | 18 |
| 4.8 | Lien avec l'initiative sur les crèches | 19 |
| 4.9 | Considérations des minorités | 19 |
| 5 | Commentaires sur les dispositions modifiées | 23 |
| 5.1 | P-LSAcc (conventions-programmes) | 23 |
| 5.2 | LAFam | 27 |
| 5.3 | LFA | 33 |
| 5.4 | LACI | 33 |
| 5.5 | Arrêté fédéral | 34 |
| 5.6 | Frein aux dépenses | 35 |

Rapport complémentaire

1 Contexte

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

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

Lors de ses séances du 16 avril et du 27 mai 2021, la CSEC-N a décidé de constituer une sous-commission composée de 11 membres dans le but d'élaborer un projet de loi destiné à mettre en œuvre l'objectif de l'initiative. En date du 28 avril 2022, la CSEC-N a examiné l'avant-projet de loi soumis par la sous-commission, qu'elle a adopté au vote sur l'ensemble, par 18 voix contre 7 ; elle a également approuvé l'arrêté fédéral, par 17 voix contre 7.

Le Conseil national a adopté le projet le 1^{er} mars 2023, par 104 voix contre 84 et 5 abstentions (projet 1 : décision modifiant le projet, projet 2 : décision conforme au projet).

À sa séance des 6 et 7 juillet, la CSEC-E a mené des auditions sur le projet du Conseil national. Le 22 août, elle a ensuite décidé d'entrer en matière sur le projet, par 10 voix contre 3 sans abstention. Elle a également transmis plusieurs mandats d'examen à l'administration afin de pouvoir élaborer une solution reposant sur la base de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales et les aides financières allouées aux organisations familiales (loi sur les allocations familiales, LAFam)¹. Lors de sa séance du 20 novembre, la commission a mis la dernière main au modèle d'allocation de garde en se fondant sur la loi sur les allocations familiales. Elle a également décidé de soumettre à une nouvelle consultation les propositions de la CSEC-E concernant le projet de loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (P-LSAcc) et du projet d'arrêté fédéral. Pour la CSEC-E, trois aspects du projet sont particulièrement saillants : premièrement, avec l'allocation de garde, elle poursuit en particulier des objectifs économiques. À cet égard, l'intégration accrue des deux parents dans le monde du travail, compte tenu de la pénurie actuelle de main-d'œuvre qualifiée, revêt une importance particulière aux yeux de la commission. Elle souhaite, pour cette raison, que le projet établisse un lien explicite entre, d'une part, le soulagement dont les parents pourraient bénéficier grâce à l'allocation de garde et, d'autre part, leur activité professionnelle. Deuxièmement, la commission tient à ne pas grever

¹ RS 836.2

excessivement les finances fédérales avec une nouvelle prestation fortement liée. Par conséquent, à ses yeux, le système de financement qu'elle propose, fondé sur des cotisations des employeurs et éventuellement des travailleurs et travailleuses, est compatible avec l'objectif de lutte contre la pénurie de personnel qualifié. Elle craint par ailleurs que la contribution fédérale telle que prévue par le Conseil national n'engendre d'importants effets d'aubaine. Troisièmement, au cours des débats, la faisabilité du projet du Conseil national a été largement mise en doute. La solution présentée par la CSEC-E tient compte de sa crainte qu'une contribution fédérale nécessite de mettre en place des structures de mise en œuvre très lourdes dans les cantons. Enfin, des doutes subsistent quant à la constitutionnalité d'une nouvelle allocation sociale versée par la Confédération aux parents.

Lors de la séance du 15 février 2024, la CSEC-E a adopté son modèle sur la P-LSAcc par 11 voix contre 1 et 1 abstention pour la consultation. Elle a par ailleurs décidé, par 10 voix contre 2 et 1 abstention, d'envoyer en consultation le crédit d'engagement.

La commission considère que son approche, qui consiste à introduire une allocation à l'échelle nationale au moyen de la loi sur les allocations familiales, est conforme aux objectifs poursuivis. Les allocations familiales servent à compenser partiellement les coûts supportés par les parents en raison de leur(s) enfant(s). Le versement d'une allocation de garde lorsque l'enfant ou les enfants sont pris en charge dans des structures d'accueil extrafamilial répondrait à ce principe. Par ailleurs, pour avoir droit à une allocation familiale, il faut exercer une activité lucrative : encore une fois, on relève un lien important entre la nouvelle prestation familiale et la plus grande intégration des deux parents sur le marché du travail qui est attendue de cette prestation.

Le rapport complémentaire traite des propositions de la CSEC-E concernant la P-LSAcc et du projet d'arrêt fédéral. Pour les résultats de la consultation sur le projet du Conseil national, la commission renvoie au [rapport sur les résultats](#) de novembre 2022.

La CSEC-E a lancé la procédure de consultation sur son projet le 6 mars 2024. Le délai imparti pour prendre position a pris fin le 12 juin 2024.

Le 20 août 2024, la CSEC-E a pris connaissance des résultats de la consultation menée sur son projet et publié les avis des participants.

Lors de la séance du 15 octobre 2024, le comité de l'initiative populaire « Pour un accueil extrafamilial des enfants qui soit de qualité et abordable pour tous (Initiative sur les crèches) » (24.058) a présenté les objectifs et préoccupations défendus par l'initiative. De plus, la commission a poursuivi les délibérations sur son projet en vue des discussions en plénum au Conseil des États à la session d'hiver 2024. Pour les résultats de la consultation, elle renvoie au [rapport sur les résultats](#) d'août 2024.

Le 5 novembre 2024, la Commission a finalisé son projet de soutien à l'accueil extrafamilial des enfants dans une structure institutionnelle. Son projet prévoit notamment la mise en place d'une allocation de garde versée jusqu'à 8 ans révolus pour les enfants dont l'accueil extrafamilial a lieu dans le cadre d'une offre institutionnelle. En outre, la CSEC-E maintient les conventions-programmes et les ressources proposées pendant quatre ans, à hauteur de 128 millions de francs.

La commission préfère son projet à celui du Conseil national, par 10 voix contre 0 et 2 abstentions. Elle a par ailleurs adopté le projet de loi, par 7 voix contre 1, et l'arrêté fédéral sur le financement, par 5 voix contre 2 et 1 abstention, et les a transmis à son conseil. De surcroît, elle propose d'opposer son projet d'acte en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire « Pour un accueil extrafamilial des enfants qui soit de qualité et abordable pour tous (Initiative sur les crèches) » (24.058) et a adopté une disposition alternative destinée à coupler les deux projets.

Le Conseil fédéral a adopté le message relatif à l'initiative populaire fédérale « Pour un accueil extrafamilial des enfants qui soit de qualité et abordable pour tous (Initiative sur les crèches) » (24.058) le 14 juin 2024. Cette initiative vise à renforcer l'accueil extrafamilial des enfants dans une structure institutionnelle et à réduire les frais de garde supportés par les parents à un maximum de 10 % de leur revenu. Tandis que la Confédération prendrait en charge deux tiers de ces frais et pourrait en fixer des principes, les cantons resteraient en principe compétents en matière d'offre et fixeraient les modalités du financement des coûts restants. Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de soumettre l'initiative sur les crèches au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter sans lui opposer de contre-projet direct ou indirect. Comme il soutient sur son principe l'objectif de l'initiative, son message renvoie aux débats parlementaires en cours concernant l'iv. pa. 21.403 et le projet de la CSEC-E. Contrairement à la proposition de la CSEC-N à laquelle le Conseil national a donné suite le 1^{er} mars 2023, le projet de la CSEC-E, qui pose comme condition l'activité professionnelle des parents, constitue une alternative qui mérite d'être examinée. Ainsi, aux yeux du Conseil fédéral, le projet de la CSEC-E est mieux à même d'influer positivement sur la participation des femmes au marché du travail que l'instrument proposé par le Conseil national. De plus, sa mise en œuvre s'appuie sur le système déjà en place et bien rodé des caisses d'allocations familiales et d'autres organes d'exécution. Ainsi, non seulement une mise en œuvre plus simple serait garantie, mais en plus, cela éviterait à tous les cantons comme à la Confédération de devoir mettre en place de coûteuses structures d'exécution. L'égalité de droit serait ainsi préservée et l'on pourrait s'appuyer sur un système de surveillance éprouvé. Du point de vue du Conseil fédéral, le projet d'acte de la CSEC-E répond à la fois à l'objectif de réduire les coûts et à celui de renforcer l'offre. Contrairement à l'initiative sur les crèches et à la proposition de mise en œuvre de l'iv. pa. 21.403 du Conseil national, cette variante ferait peser une nettement moins lourde charge financière sur le budget fédéral et les employeurs contribueraient à juste titre à améliorer la conciliation entre vie privée et vie professionnelle.

2 Teneur du rapport complémentaire

Le présent rapport complémentaire complète le [rapport de la commission du Conseil national](#) du 28 avril 2022 et se limite donc à une explication des dispositions modifiées. Le projet du Conseil national n'y est pas reproduit.

3 Procédure de consultation

La consultation sur le projet de la CSEC-E a duré du 6 mars au 12 juin 2024. La commission a invité 86 destinataires à prendre position sur le rapport complémentaire. Elle a reçu au total 144 avis, qui sont résumés ci-après. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales a renoncé à prendre position.

Les réponses font apparaître des positions très diverses concernant le modèle. La majorité des participants, notamment les cantons, la plupart des partis politiques, la moitié des associations de l'économie ainsi que la majorité des organisations intéressées reconnaissent en principe l'importance de développer l'accueil extrafamilial pour enfants. Ils soutiennent soit le projet, soit une autre proposition de soutien par la Confédération à l'accueil extrafamilial dans une structure institutionnelle.

Une minorité de cantons et de partis et la moitié des associations économiques rejettent le projet au motif que la Confédération n'a aucune compétence dans ce domaine.

S'agissant de la mise en œuvre de l'allocation de garde, seule une partie des participants à la consultation s'exprime concrètement sur la proposition d'intégrer l'allocation de garde aux allocations familiales. Lorsqu'un avis est formulé, en général, il salue la grande simplicité de mise en œuvre par le système des allocations familiales. Les organes d'exécution (caisses de compensation) s'expriment en principe favorablement, mais signalent aussi la nécessité de clarifier certains points ayant trait à l'exécution.

En ce qui concerne l'âge des enfants donnant droit à l'allocation de garde, la majorité des destinataires se prononcent en faveur de la prise en compte des degrés scolaires plutôt que de l'âge proprement dit. Ils justifient leur choix notamment par le fait que se fonder sur l'âge de 7 ans révolus entraînerait dans la plupart des cas l'extinction du droit en cours d'année scolaire, ce qui créerait d'aléatoires inégalités de traitement entre enfants de même niveau scolaire. Pour favoriser la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, il est essentiel que les familles ayant des enfants en âge de scolarité primaire bénéficient d'un soutien tout au long du cycle élémentaire.

Une majorité critique le fait que la réglementation prévoyant un financement par les cantons dégage complètement la Confédération de sa responsabilité de contribuer de manière significative à l'amélioration de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale. Une majorité d'associations patronales font remarquer qu'elles ne sont pas prêtes à assumer seules le financement de l'allocation de garde, vu qu'il s'agit là plus particulièrement d'une tâche étatique.

De manière générale, la grande majorité des participants saluent le maintien des conventions-programmes. Une critique fréquemment émise concerne la suppression du domaine d'encouragement visant à améliorer la qualité. Un grand nombre de participants font remarquer que les parents ne confieront leurs enfants à une institution en complément de la famille que si une qualité d'accueil élevée y est garantie.

En outre, plusieurs organisations d'intérêt font remarquer que le projet ne tient pas assez compte des intérêts des enfants et se focalise trop sur les aspects économiques. Selon eux, il importe que l'accès à l'accueil extrafamilial soit garanti ou encouragé

pour tous, non seulement en raison de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, mais aussi pour assurer l'égalité des chances et le bien-être des enfants.

La CSEC-E a tenu compte des résultats de la consultation en accordant le droit à l'allocation de garde jusqu'à l'âge de 8 ans révolus (au lieu de 7). Pour des raisons pratiques, elle s'est fondée sur l'âge et non sur le degré scolaire des enfants. Elle a intensément débattu de la question d'un financement partagé, mais a finalement décidé, à la majorité, de s'en tenir à une forme de financement déléguée aux cantons. Elle a ainsi réaffirmé sa position selon laquelle les cantons sont libres de concrétiser le financement, par exemple en prévoyant des contributions cantonales ou en faisant participer les salariés. Cela correspond au système actuel des allocations familiales. La commission a de surcroît confirmé les trois domaines d'encouragement au travers desquels les cantons encourageront, au moyen de conventions-programmes, certains aspects de l'accueil extrafamilial pour enfants. Elle prévoit à cet effet d'y consacrer 128 millions de francs sur quatre ans.

4 Considérations de la commission

4.1 Lutte contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée

Du point de vue de la CSEC-E, l'allocation de garde et les conventions-programmes doivent en premier lieu servir à mieux exploiter le potentiel de la main-d'œuvre. L'encouragement de l'accueil institutionnel des enfants libérera des forces de travail en déchargeant les parents de certaines tâches éducatives et de garde. En effet, le soutien à apporter au développement de l'offre d'accueil et la réduction de ses coûts pour les parents permettront à ces derniers de s'investir davantage sur le marché du travail ou d'augmenter leur taux d'emploi. Une étude portant sur le rapport coûts/bénéfices d'un ensemble de mesures ayant trait à la politique de la petite enfance montre que, pour chaque place d'accueil supplémentaire créée, le volume de travail des parents pourrait augmenter de quelque 46 %². À titre d'exemple, en créant 21 000 places d'accueil, on pourrait compter sur une offre de travail supplémentaire d'environ 10 000 emplois à plein temps (EPT), soit 0,2 % de l'emploi en Suisse³. En outre, une augmentation du volume de travail entraînera une hausse du revenu du travail, ce qui aura un effet positif immédiat sur l'économie nationale, d'une part en termes de consommation, d'investissement et d'épargne, d'autre part en termes de recettes fiscales. Par ailleurs, l'augmentation de l'offre de travail réduit la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. À ces effets positifs à court terme sur l'activité

2 BAK Economics AG (2020) : Modèle global économique pour l'analyse relative à la « politique de la petite enfance ». Rapport sur mandat de la Jacobs Foundation, Bâle : BAK Economics AG. Accessible ici : https://www.bak-economics.com/fileadmin/documents/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_FR.pdf, p. 3.

3 BAK Economics AG (2020) : Modèle global économique pour l'analyse relative à la « politique de la petite enfance ». Rapport sur mandat de la Jacobs Foundation, Bâle : BAK Economics AG. Accessible ici : https://www.bak-economics.com/fileadmin/documents/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_FR.pdf, p. 5.

professionnelle des parents s'ajoutent des effets à plus long terme sur le marché du travail lui-même : le fait que les deux parents restent actifs sur le plan professionnel augmente leurs perspectives de carrière et a un effet bénéfique sur les salaires. Il a été calculé que l'augmentation de salaire ainsi induite s'élève à 2,4 % par année d'expérience professionnelle supplémentaire⁴. Du point de vue économique, cette augmentation salariale est compensée par un gain de productivité⁵, qui se traduira par une hausse du produit intérieur brut, de la prospérité et de la compétitivité internationale de l'économie.

Outre l'étude précitée sur le rapport coûts/bénéfices, d'autres analyses économiques mettent également en évidence les interactions entre l'investissement dans l'accueil institutionnel des enfants et l'activité professionnelle ou le volume de travail des parents⁶. En résumé, une offre suffisante (ou supplémentaire) de places d'accueil institutionnel des enfants est une condition préalable à l'exploitation du potentiel d'activité des parents, l'élément crucial étant que l'offre soit disponible à la naissance du premier enfant. La décision d'exercer ou non une activité professionnelle – et dans quelle mesure – dépend néanmoins aussi d'autres facteurs, en particulier pour les femmes. Le coût de l'accueil (effet de coût), l'existence ou non de possibilités de garde et la mesure dans laquelle les parents exercent déjà une activité professionnelle avant de fonder une famille et ont alors déjà recours à une solution institutionnelle (effet de substitution et charge fiscale) jouent, à cet égard, un rôle important. En d'autres termes, il faut surtout s'attendre à une augmentation de l'offre de travail si l'offre institutionnelle de places d'accueil est nouvelle ou si elle est considérablement développée (évolution soudaine), si les coûts d'accueil diminuent et ne dépassent pas le revenu supplémentaire obtenu par l'activité professionnelle exercée (après déduction du supplément d'impôt entraîné par celle-ci). Enfin, on peut supposer qu'un étouffement de l'offre d'accueil et une réduction des coûts inciteraient surtout les femmes ayant acquis un niveau de formation moyen à reprendre ou à augmenter leur

4 BAK Economics AG (2020) : Modèle global économique pour l'analyse relative à la « politique de la petite enfance ». Rapport sur mandat de la Jacobs Foundation, Bâle : BAK Economics AG. Accessible ici : https://www.bak-economics.com/fileadmin/documents/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_FR.pdf, p. 3.

5 Le développement des structures d'accueil extrafamilial des enfants est aussi destiné aux parents en formation. La formation contribue à relever la productivité globale de l'économie.

6 Voir entre autres Stadelmann-Steffen, Isabelle (2011) : Dimensions of Family Policy and Female Labor Market Participation. . Analyzing Group-Specific Policy Effects. Governance 24 : 331-357; Felte, Christina / Iten, Rolf / Lechner, Michael / Schwab, Stephanie / Stern, Susanne / Thiemann, Petra (2013) : Accueil extrafamilial pour enfants et égalité. Zurich/Saint-Gall : Infrac et Université de St-Gall (INFRAS (2018) : Accueil extrafamilial pour enfants et activité professionnelle : ce que les parents souhaitent. Zurich : Jacobs Foundation ; Jeanrenaud, Claude / Macuglia, Julia (2021) : La politique d'accueil extrafamilial du Canton et de la Ville de Neuchâtel : effets sur l'activité professionnelle et le revenu des mères de jeunes enfants, estimation du retour fiscal. Université de Neuchâtel : Institut de recherches économiques ; Hermann, Michael / Bosshardt, Lorenz / Craviolini, Julie (2021) : Les femmes dans les professions libérales. Étude de l'Union suisse des professions libérales (USPL) sur le potentiel inexploité des femmes hautement qualifiées. Zurich : Sotomo.

activité professionnelle. Il serait ainsi possible de mieux exploiter le potentiel de main-d'œuvre et de pallier la pénurie de personnel qualifié.

Vu l'interdépendance entre la prise d'une activité professionnelle ou l'augmentation de la durée de travail et l'accueil institutionnel des enfants, la CSEC-E propose désormais l'allocation de garde, qui tient davantage compte du rattachement à l'activité lucrative (cf. art. 3, al. 1, let. c, LAFam). À cet égard, elle a également examiné la question du conditionnement du droit à cette prestation à la fixation d'un taux d'occupation minimal. La condition d'un taux d'occupation minimal peut constituer un obstacle à l'accès à l'accueil extrafamilial pour enfants pour les personnes qui souhaitent d'abord se former pour ensuite débiter une activité professionnelle ou augmenter leur temps de travail et qui sont dès lors tributaires d'un accueil extrafamilial dans une structure institutionnelle⁷. Actuellement, seuls quelques cantons sont dotés de réglementations incluant un taux d'occupation minimal comme critère d'éligibilité de principe pour les contributions communales ou cantonales à l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants. La pratique montre toutefois que le relevé et le contrôle du taux d'occupation présentent des difficultés dans différents cas. En effet, il existe plusieurs possibilités d'organiser une activité professionnelle, par exemple avec un salaire horaire, un taux d'occupation variable, de fortes variations saisonnières, une activité indépendante ou un travail sur appel. La condition d'un taux d'occupation minimal implique, pour les personnes ayant des rapports de travail irréguliers, que les coûts à supporter seront plus élevés les mois où leur revenu sera plus faible. Une réduction temporaire du taux d'occupation à des fins de formation, en raison d'un travail (de care) non rémunéré ou d'une maladie présenterait des inconvénients du point de vue du contrôle ou pour le bénéficiaire. Des interruptions de la garde des enfants ne sont toutefois souhaitables ni pour les prestataires ni pour les familles. Pour la vérification des conditions, certains cantons s'appuient aujourd'hui, par exemple pour les indépendants, sur une simple déclaration des requérants, qui permet également de connaître le niveau du revenu. La vérification des données s'effectue parfois au moyen de contrôles aléatoires ou lorsque des doutes apparaissent quant à la compatibilité des deux types d'informations. Une autre difficulté de mise en œuvre réside dans le fait que certains contrats de travail peuvent être conclus oralement. L'audition des caisses de compensation, qui ont été interrogées sur les possibilités d'enquête et de contrôle, a également montré que le travail nécessaire à la détermination du taux d'occupation minimal semble disproportionné. Les formes de travail sont diverses et variées dans le monde du travail actuel. Pour des raisons pratiques, et pour éviter une charge administrative démesurée et des contrôles excessifs, il convient donc de renoncer à ce critère supplémentaire.

⁷ Jacobs Foundation (2018) : Accueil extrafamilial pour enfants et activité professionnelle : ce que les parents souhaitent. Rapport final, p. 9.

4.2 Prévention des effets d'aubaine

Par rapport à une contribution de la Confédération une allocation de garde présente plusieurs avantages. Avec les deux modèles, toutefois, certains effets devraient s'avérer identiques. Leur comparaison est expliquée ci-après.

Par rapport à une contribution de la Confédération versée au moyen d'une interface avec les systèmes de subvention cantonaux (ou communaux), une allocation de garde devrait entraîner moins d'effets d'aubaine. En effet, l'allocation de garde est versée directement aux parents et sans mécanisme de subventionnement complexe. De plus, l'allocation de garde via la loi sur les allocations familiales serait versée indépendamment de l'évolution des coûts des offres d'accueil institutionnel. Enfin, une séparation claire entre l'allocation de garde et d'autres systèmes de subventionnement permettrait aux parents de s'apercevoir directement d'une éventuelle réduction des prestations du système de subventionnement cantonal. En outre, la commission estime qu'à l'introduction d'une allocation de garde, la transparence des coûts (que les cantons et les communes doivent assurer au moyen de relevés statistiques) contribuera à minimiser les effets d'aubaine (cf. commentaire de l'art. 17 P-LSAcc). Comme pour la contribution de la Confédération, il n'est pas possible, au vu de la répartition des compétences, d'exercer une influence directe sur les cantons en vue de prévenir les baisses de subventions ; toutefois, les conventions-programmes devront inciter les cantons à investir davantage. De même, dans les deux modèles, la Confédération n'a aucune influence sur la fixation des coûts, qu'il s'agisse de coûts normalisés ou de coûts totaux, puisque cette tâche incombe aux cantons.

4.3 Mesures de soutien pour les enfants en situation de handicap

Aujourd'hui déjà, certains cantons ou communes accordent des subventions plus élevées aux parents d'enfants en situation de handicap pour l'accueil extrafamilial de leurs enfants dans une structure institutionnelle. À long terme, il faudrait s'assurer que les parents d'enfants en situation de handicap participent eux aussi aux coûts en fonction de leur capacité économique, et ce, à l'encontre de la pratique actuelle qui consiste à répercuter tous les coûts supplémentaires générés par la prise en charge institutionnelle d'un enfant en situation de handicap sur les parents.

L'allocation de garde prévoit une prise en compte particulière d'éventuels frais supplémentaires pour les parents d'enfants en situation de handicap. Elle prend en compte les surcoûts réellement occasionnés par le handicap. Est déterminante l'importance de l'augmentation des frais de garde liés au handicap. L'allocation de garde est alors augmentée d'un facteur de 1,5 voire 2 (cf. art. 5, al. 2^{er}, LAFam).

En outre, il convient d'inclure dans les conventions-programmes un domaine d'encouragement qui prévoit la création de places pour enfants en situation de handicap (cf. art. 13, al. 1, let. d, P-LSAcc).

4.4 Mise en œuvre du projet

La différence la plus importante concerne le versement et la mise en œuvre de l'allocation de garde. La solution de la LAFam permet de s'appuyer sur un système préexistant. Il est prévu que, comme pour l'allocation pour enfant et l'allocation de formation, la caisse d'allocations familiales compétente verse l'allocation de garde au parent qui y a droit par l'intermédiaire de l'employeur. S'agissant de l'exécution et, en particulier, pour éviter tout cumul de prestations, il serait possible de gérer l'allocation de garde à l'aide du registre des allocations familiales. De plus, l'allocation de garde ne doit pas avoir pour effet que les parents pour lesquels les coûts d'accueil extrafamilial en institution sont inférieurs aux allocations qui leur sont dues reçoivent davantage que les frais effectivement engagés. Aussi, la CSEC-E a introduit une clause de prohibition de surindemnisation analogue à celle préconisée par la P-LSAcc. Le rattachement à un système qui a fait ses preuves permet également de résoudre des questions de rattachement complexes liées aux normes et à la jurisprudence existantes (par ex. le droit aux prestations dans les différentes constellations familiales). Dans le cas de l'allocation de garde, la charge administrative incombant à la Confédération et aux cantons serait considérablement réduite vu qu'elle pourrait s'appuyer sur des processus et des procédures existantes et que l'allocation de garde pourrait ainsi être directement versée aux parents.

En outre, l'allocation de garde ne serait versée qu'aux parents qui font garder leurs enfants dans une institution établie en Suisse. Il s'ensuit que l'allocation de garde ne sera exportée que dans une mesure limitée. Le but est d'éviter un double subventionnement sur le lieu de résidence et de travail, en particulier chez les frontaliers. La commission est consciente qu'il y a là un éventuel conflit avec la libre circulation, notamment dans la mesure où la question est également controversée dans l'Union européenne. Elle voit en l'occurrence un cas d'application classique de la « jurisprudence Schubert » du Tribunal fédéral.

En cas de mise en œuvre de la contribution de la Confédération selon la P-LSAcc, il serait nécessaire d'introduire de nouvelles structures et de nouveaux processus. En outre, les cantons devraient assumer un surcroît de travail considérable, que ce soit pour modifier le système de subventionnement de l'accueil extrafamilial pour enfants ou pour mettre au point un nouveau système. Les différentes modalités de paiement des cantons pourraient en outre faire entrave à la garantie de l'égalité devant la loi, alors que celle-ci serait assurée en cas d'exécution harmonisée de l'allocation de garde. Dans le cadre de la LAFam, la Confédération pourrait émettre certaines prescriptions sur la mise en œuvre de l'allocation de garde. Aujourd'hui, elle publie d'ores et déjà des directives sur l'allocation pour enfant et l'allocation de formation. La compétence de mise en œuvre de l'allocation de garde incomberait aux cantons. Quoiqu'il en soit, l'application de l'allocation de garde entraînerait très vraisemblablement un surcroît de travail pour les caisses d'allocations familiales. Celui-ci serait toutefois limité, étant donné que les caisses pourraient s'appuyer sur des processus et des systèmes informatiques existants.

Afin de pouvoir mieux repérer les effets d'aubaine et cerner les répercussions de l'allocation de garde sur les ménages de familles, les cantons et les communes doivent tenir à intervalles réguliers à la disposition de la Confédération des données sur les types de subventions et leurs montants, ainsi que sur le cofinancement de l'accueil

extrafamilial institutionnel par les cantons, les communes et les employeurs. De même, l'absence de la condition d'un taux d'occupation minimal devrait se traduire par des dépenses sensiblement moindres, avec l'allocation de garde, comparativement à la contribution de la Confédération selon la P-LSAcc.

Les deux solutions devraient entraîner un allègement considérable de la charge financière pour les parents. L'on peut généralement affirmer que si l'accueil institutionnel d'enfants constitue une condition *sine qua non*, pour les parents, peu importe que la mise en œuvre se fasse par la contribution de la Confédération ou par une allocation de garde, puisque l'allègement ainsi obtenu serait comparable. Les modalités de versement mensuel prévues s'appliqueraient aussi à l'allocation de garde. Afin de pouvoir déposer une demande ou d'obtenir un droit, les parents devraient, dans les deux systèmes, fournir des informations sur leur recours à l'accueil institutionnel pour enfants. En ce qui concerne la demande de contribution de la Confédération selon la P-LSAcc, le processus exact serait le fait de la mise en œuvre cantonale. Les processus associés à une allocation de garde conformément à la LAFam seraient très similaires à ceux à l'œuvre pour l'obtention de l'allocation pour enfant et de l'allocation de formation. De l'avis de la commission, cette solution apporterait des simplifications importantes pour les parents, puisque la plupart des ayants droit perçoivent déjà une ou plusieurs formes d'allocations familiales et ont donc l'habitude de son système de demande. De plus, ses processus sont très similaires dans toute la Suisse en raison des prescriptions de la LAFam et des directives de l'OFAS qui s'y rapportent, ce qui garantit une mise en œuvre juridiquement identique.

4.5 Assurance-chômage

Les personnes au chômage qui perçoivent une indemnité de chômage (indemnités journalières) de l'assurance-chômage (AC) n'ont pas droit aux allocations familiales prévues par la LAFam. Au lieu de cela, elles reçoivent un supplément aux indemnités journalières de l'AC. Ce supplément correspond, calculé par jour, à l'allocation pour enfant et à l'allocation de formation définies dans la LAFam auxquelles les personnes auraient eu droit en tant que personnes exerçant une activité lucrative. Ce supplément est versé à titre subsidiaire. Cela signifie que l'AC ne l'octroie que si aucune autre personne active ne peut prétendre à l'allocation familiale.

Pour introduire une allocation de garde dans le cadre de l'AC, il est ainsi possible de se rattacher à un système existant et d'accorder, par analogie à ce système, des allocations de garde subsidiaires sous la forme d'un supplément aux indemnités journalières, dont le montant se base sur l'ampleur de la garde institutionnelle prise en compte.

4.6 Trois domaines d'encouragement via des conventions-programmes

L'accueil extrafamilial pour enfants dans une structure institutionnelle est en premier lieu du ressort des cantons et des communes. En vertu de la Constitution fédérale, la Confédération peut soutenir des mesures destinées à protéger la famille. La CSEC-E

considère elle aussi que les conventions-programmes constituent un bon instrument de la Confédération pour soutenir les cantons et les communes dans ce domaine. Comme la compétence principale en matière d'accueil extrafamilial pour enfants dans une structure institutionnelle incombe aux cantons et aux communes, la CSEC-E estime toutefois qu'il serait plus conforme à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons de supprimer les domaines d'encouragement relatifs aux mesures de promotion de la qualité et de la meilleure adéquation de l'accueil extrafamilial pour enfants dans une structure institutionnelle aux besoins des parents (art. 13, al. 1, let. b et c). La CSEC-E estime qu'il incombe clairement aux cantons et aux communes d'améliorer la qualité des offres d'accueil institutionnel en posant des exigences appropriées en matière d'autorisation d'exploitation et par d'autres mesures de promotion de la qualité.

Le domaine d'encouragement des cantons visant à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance est maintenu. Les conventions-programmes ont fait leurs preuves pour mettre en place et développer des politiques cantonales au sein d'un domaine politique. Le rapport « Politique de la petite enfance » du Conseil fédéral relève notamment que les cantons et les communes doivent développer leur politique de la petite enfance⁸. De même, le domaine d'encouragement visant à créer davantage de places d'accueil institutionnelles ou à combler les lacunes de l'offre dans les cantons est maintenu. En effet, pour que l'allègement financier accordé aux parents soit efficace du point de vue du développement de leur activité professionnelle, il est indispensable que les places d'accueil nécessaires à cet effet existent bel et bien. Les conventions-programmes sont des instruments appropriés pour encourager les cantons à soutenir une offre couvrant l'ensemble de leur territoire et à ne créer de nouvelles places que là où elles sont effectivement nécessaires, notamment en raison de la participation financière des cantons pour moitié à la création de telles places. En outre, le domaine d'encouragement supplémentaire visant à créer des places d'accueil pour les enfants en situation de handicap mentionné plus haut est introduit. Dans l'ensemble, il convient de noter que le taux de couverture varie considérablement d'un canton à l'autre, de sorte qu'il existe toujours un besoin dans ce domaine.

La commission s'était fortement penchée sur le pilotage et sur la possibilité, pour les cantons, de définir leurs propres priorités. En majorité, elle considère que les conventions-programmes sont un moyen approprié pour promouvoir des aspects spécifiques de l'accueil institutionnel des enfants et des mesures d'encouragement de la petite enfance pendant leurs premières années en raison de la séparation claire qu'elles établissent entre les conditions-cadres stratégiques et la liberté opérationnelle accordée aux cantons. Au lieu de définir des projets spécifiques, le pilotage doit être axé sur des objectifs mesurables en termes d'efficacité et de prestations, ce qui laissera aux cantons plus de marge de mise en œuvre. Ces grands axes découlent des objectifs stratégiques de la Confédération dans chaque domaine (qui se basent sur la loi et sur d'éventuelles bases de planification supplémentaires spécifiques aux tâches à

⁸ Conseil fédéral 2021. Politique de la petite enfance : état des lieux et possibilités de développement au niveau fédéral. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 19.3417 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national du 12 avril 2019 et 19.3262 Gugger du 21 mars 2019. Accessible sur <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2019/20193417/Bericht%20BR%20F.pdf>.

accomplir). Au niveau opérationnel, il est prévu d'accorder la plus grande flexibilité possible aux cantons. À cette fin, ceux-ci recevront, au lieu de subventions liées à des projets spécifiques, des contributions globales ou forfaitaires qu'ils pourront ainsi allouer à la réalisation des objectifs convenus.

En concluant des conventions-programmes, la Confédération prend des engagements financiers pluriannuels envers les cantons. Le Parlement doit ainsi fixer dans un crédit d'engagement le plafond des moyens à engager pendant 4 ans. En théorie, il serait envisageable que le Parlement définisse, dans l'arrêté fédéral relatif au crédit d'engagement, des valeurs de référence pour l'allocation des moyens aux différents domaines d'encouragement. Une clé correspondant au domaine politique permet généralement de procéder à une première répartition sommaire des moyens entre les cantons. Pour les conventions-programmes au sens de la P-LSAcc, une telle clé pourrait par exemple se baser sur le nombre d'habitants d'un canton et le nombre d'enfants en dessous d'un certain âge (conformément au champ d'application de la loi).

Sur cette base, le DFI définirait, dans le cadre des conventions-programmes conclues avec chaque canton et en fonction des demandes déposées, la manière de répartir les fonds entre les différents domaines d'encouragement. En ce qui concerne l'exécution des conventions-programmes, il n'y aurait pas de changements majeurs par rapport au projet du Conseil national.

4.7 Financement et conséquences financières

La CSEC-E considère que le financement des allocations de garde relève en principe de la responsabilité des employeurs. La lutte contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée relève aussi principalement de la responsabilité des employeurs. La Confédération participe aux mesures dans le cadre des conventions-programmes et assume ainsi sa coresponsabilité dans le développement du domaine politique de la petite enfance et, en particulier, de l'accueil extrafamilial pour enfants dans une structure institutionnelle. La commission estime en outre qu'il serait possible de prévoir un financement paritaire par les employeurs et les employés. La responsabilité à cet égard revient aux cantons, qui seront libres d'adopter les réglementations correspondantes, comme c'est déjà le cas pour les allocations pour enfant et les allocations de formation. Ils sont également libres d'allouer leurs propres contributions au financement de l'allocation de garde.

La CSEC-E a estimé les coûts consécutifs au projet mis en consultation à environ 637 millions de francs. Elle s'est prononcée en faveur du droit à l'allocation jusqu'à l'âge de 8 ans révolus (au lieu de 7 ans, comme proposé dans le projet, cf. ch. 3). Le coût de cette année supplémentaire s'élève à environ 60 millions de francs. La restriction prévue de l'exportation réduirait les coûts de 16 % au plus. On suppose ici que le nombre de frontaliers faisant garder leurs enfants dans des institutions en Suisse serait désormais limité. Dans ces conditions, les conséquences financières de

l'introduction d'une allocation de garde sont estimées à 601 millions de francs pour la première année⁹.

Si le montant des nouvelles prestations pour l'année 2025 devait être financé uniquement par une augmentation du taux de cotisation des employeurs aux allocations familiales, leur taux devrait être augmenté d'environ 0,17 points de pourcentage en moyenne sur l'ensemble de la Suisse. Le taux de cotisation moyen des employeurs appliqué en 2022 dans les caisses d'allocations familiales cantonales a servi de base de calcul. Toutes les informations sur les données utilisées figurent dans le tableau de l'annexe 1.

L'estimation des conséquences financières découle des réflexions et hypothèses exposées ci-après. La solution retenue majoritairement par la CSEC-E prévoit une allocation de garde pour les enfants ayant recours à un accueil institutionnel. Le montant de l'allocation dépend du nombre d'heures de garde institutionnelle utilisée par semaine. Le montant minimum de l'allocation est de 100 francs par mois pour les enfants gardés un jour par semaine dans une structure institutionnelle. Aucune allocation de garde n'est prévue pour une garde en institution de moins d'un jour par semaine. Pour chaque demi-journée de garde supplémentaire, le montant mensuel de l'allocation augmente de 50 francs pour atteindre, au maximum, 500 francs par mois pour un enfant placé dans une structure de garde institutionnelle 5 jours par semaine.

En comparaison, les parents dont l'enfant est accueilli en institution cinq jours par semaine recevraient environ 477 francs par mois selon la P-LSAcc, en comptant 10 heures à 11 francs par jour de garde et en partant du principe que la Confédération participerait aux coûts totaux à hauteur de 20 %.

Tableau 1 : montant mensuel de l'allocation de garde en fonction de la durée hebdomadaire de la garde

| | | | | | | | | | |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Jours de garde par semaine | 1 | 1,5 | 2 | 2,5 | 3 | 3,5 | 4 | 4,5 | 5 |
| Montant de l'allocation mensuelle (en francs) | 100 | 150 | 200 | 250 | 300 | 350 | 400 | 450 | 500 |

L'allocation de garde est versée du mois de naissance de l'enfant jusqu'à la fin du mois où il atteint l'âge de 8 ans. L'objectif est de garantir que chaque enfant donne droit à une allocation de garde jusqu'à la fin du cycle élémentaire.

Selon l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC), 37,9 % des enfants âgés de 0 à 3 ans et 38,2 % des enfants âgés de 4 à 12 ans étaient accueillis dans des

⁹ Un tableau présentant les modèles et une estimation des conséquences financières figure à l'annexe 2.

structures de garde institutionnelles en 2021. On suppose que ce taux augmentera d'un point par année à partir de 2025 (année d'entrée en vigueur de l'allocation de garde), jusqu'en 2029, puis se stabilisera à 41,9 % (ou 42,2 %, suivant le cas). Le nombre d'enfants âgés de 0 à 8 ans en Suisse a été repris du scénario de référence A-00-2020. Le taux de prise en charge dans une structure institutionnelle pour chaque catégorie d'âge est appliqué au nombre d'enfants de 0 à 8 ans présents sur le territoire suisse. Selon cette estimation, environ 279 000 enfants donneront droit à une allocation de garde en 2025. Selon l'enquête SILC, en 2021, les durées hebdomadaires moyennes de l'accueil extrafamilial dans une structure institutionnelle se sont élevées à 21,8 heures (enfants de 0 à 3 ans) et à 12,0 heures (enfants de 4 à 12 ans). De plus, ces données ont permis de déterminer l'ampleur du recours à l'offre (en demi-journées). Il faut avoir à l'esprit que pour la calculer en fonction de l'âge, il a fallu se fonder sur les données concernant la totalité des enfants confiés à une institution en complément de la garde familiale, et non uniquement sur les données des enfants dont les parents ont eu recours à des structures de garde institutionnelles, ce qui induit probablement une légère surestimation de l'ampleur du recours à ces offres. Le montant de l'allocation de garde a été estimé sur la base du nombre total d'enfants âgés de 0 à 7 ans, du taux de garde institutionnelle et du taux de recours à l'offre. Au total, ce coût a été estimé à environ 601 millions de francs pour 2025.

Les chiffres utilisés pour estimer les coûts selon la P-LSAcc ont été actualisés afin de pouvoir comparer les coûts estimés à ceux de la contribution de la Confédération dans le modèle du Conseil national prévu dans le cadre de la P-LSAcc. Cette adaptation concerne, d'une part, le taux et l'ampleur de la garde d'enfants dans des structures institutionnelles et, d'autre part, l'exportation des prestations, qui représente 15,83 % des coûts induits en Suisse. En se servant des données issues de l'enquête SILC de 2021 et compte tenu de l'exportation des prestations, le coût de la contribution de la Confédération selon le modèle de la P-LSAcc s'élèverait, pour la première année de mise en œuvre, à environ 845 millions de francs (au lieu des 710 millions¹⁰ avancés dans le rapport de la CSEC-N du 14 février 2022).

En ce qui concerne les coûts des conventions-programmes, la CSEC-E prévoit une modification des moyens financiers alloués aux trois domaines d'encouragement prévus et non à quatre, comme dans le projet du Conseil national. La Confédération devrait ainsi prendre en charge, au maximum, la moitié des dépenses des cantons. Le projet prévoit au plus trois périodes contractuelles de quatre ans. Les coûts des conventions-programmes s'élèvent à 32 millions de francs par an, la CSEC-E prévoyant également de réduire ce montant des frais de matériel et de personnel nécessaires. Contrairement au Conseil national, la commission ne prévoit pas une répartition égale des moyens entre les trois domaines d'encouragement. Elle a confirmé les montants figurant dans le projet mis en consultation et propose les montants suivants pour les trois domaines d'encouragement :

- Art. 13, al. 1, let. a : 44 millions de francs (création de places d'accueil) ;
- Art. 13, al. 1, let. d : 56 millions de francs (enfants en situation de handicap) ;

¹⁰ Le projet mis en consultation indiquait 693 millions de francs. Ce chiffre était fondé sur les données de l'enquête SILC de 2014.

- Art. 13, al. 2 : 28 millions de francs (encouragement de la petite enfance).

Les coûts d'exécution se composent comme suit : pour la surveillance et l'élaboration des directives relatives à l'exécution de l'allocation de garde, il faut compter avec des charges de personnel correspondant à 150 % de poste. Pour l'élaboration, la négociation et la conclusion des conventions-programmes ainsi que pour le conseil aux cantons et le contrôle régulier des objectifs à atteindre, il faut compter avec un pourcentage de postes de 900 %. Un poste à 100 % est par ailleurs demandé pour la saisie des valeurs statistiques. Il en résulte un besoin en personnel de 11,5 EPT pour l'exécution de l'allocation de garde et des conventions-programmes à la Confédération. Des coûts matériels seront en outre générés pour la mise en œuvre du projet, notamment pour l'exécution numérique des mesures prévues et l'évaluation régulière des mesures prises. S'agissant de la mise en œuvre de l'allocation de garde, il est possible de s'appuyer sur le registre des allocations familiales (RAFam) déjà en place et qui a fait ses preuves, en développant ce système. Il faudrait prévoir quelque 3 millions de francs pour cette extension. Les frais de fonctionnement moyens, qui comprennent aussi les frais de matériel que les charges de personnel, devraient s'élever annuellement à environ 2 millions de francs.

Par rapport au projet du Conseil national, le projet de la CSEC-E entraînerait un coût de mise en œuvre nettement moins élevé, en particulier pour les cantons. Ces coûts ainsi que les dépenses des cantons doivent être considérés comme élevés, voire très élevés, en raison des structures d'offre très différentes dans le domaine de l'accueil institutionnel des enfants et de la répartition des compétences entre les cantons et les communes. Ils seraient entièrement à charge des cantons ou de tiers mandatés par ces derniers. Par contre, les coûts de mise en œuvre d'une allocation de garde basée sur la LAFam incomberaient aux caisses d'allocations familiales et seraient couverts par le système d'exécution préexistant. L'audition des caisses de compensation, qui ont été interrogées sur les possibilités de relevé correspondantes, a montré que la charge de travail ne pouvait pas être évaluée pour le moment, mais que le versement de l'allocation de garde pouvait être assez facilement intégré dans le système déjà en place.

L'introduction d'une allocation de garde par la LAFam permettrait en outre d'éviter que les finances fédérales ne soient considérablement grevées par l'introduction d'une contribution fédérale fortement liée et difficilement gérable de la part de la Confédération. Sans contre-financement dans le domaine des contributions fédérales aux parents, le projet du Conseil entraînerait des coûts annuels supplémentaires de plus de 700 millions de francs¹¹, pour une charge augmentant chaque année. À cela s'ajoutent les moyens dédiés aux conventions-programmes, de 56 millions de francs annuels. En vertu de l'art. 4 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération du 5 avril 2006¹², le Conseil fédéral tient compte dans sa planification financière des conséquences financières présumées des projets d'acte adoptés par le conseil prioritaire. L'entrée en vigueur de l'acte législatif consécutif à l'initiative

¹¹ Ce chiffre, qui n'inclut pas l'exportation, se base sur les données de 2014 pour le calcul du recours à l'accueil des enfants dans des structures institutionnelles. Selon les nouveaux calculs (avec exportation et données de 2021), les coûts s'élevaient à environ 845 millions de francs.

¹² RS 611.01

parlementaire 21.403 se fera au plus tôt début 2026, la CSEC-E travaillant actuellement sur un autre modèle de mise en œuvre. Pour cette raison, les conséquences financières de l'initiative parlementaire sont, selon la décision du Conseil national, incluses dans les chiffres planifiés actuels (2026 : 769 millions ; 2027 : 805 millions ; 2028 : 841 millions), sachant que ces données se fondent sur l'enquête SILC de 2014, qu'elles ne tiennent pas encore compte de l'exportation et qu'elles prennent – à tort – en compte les enfants jusqu'à la fin de leur 13^e année (voir ci-dessus).

Le projet de la CSEC-E, qui prévoit l'introduction d'une allocation de garde, serait par contre neutre sur le plan budgétaire, sous réserve du crédit d'engagement pour les conventions-programmes, et contribuerait ainsi de manière déterminante à l'assainissement du budget dans les années du plan financier. La commission partage la position du Conseil fédéral selon laquelle le projet du Conseil national nécessiterait une compensation par les cantons de la charge supplémentaire pour la Confédération.

Le projet de la CSEC-E prévoit donc une charge supplémentaire tenable pour les finances fédérales, de 32 millions de francs par an, pour la mise en œuvre des conventions-programmes au cours des quatre prochaines années. Après quatre et huit ans, le Parlement devrait à nouveau se prononcer sur le montant du crédit d'engagement pour la mise en œuvre des deuxième et troisième périodes des conventions-programmes. Ausserdem hat die Kommission eine Befristung von 14 Jahren vorgesehen.

4.7.1 Assurance-chômage

L'octroi subsidiaire par l'AC du supplément prévu pour les allocations de garde serait financé par le fonds de l'AC à l'instar des structures déjà existantes, comme c'est le cas pour le supplément d'indemnités journalières prévu pour compenser l'allocation pour enfant et l'allocation de formation.

Le fonds est principalement financé par les cotisations salariales des employés et des employeurs, complétées par des participations proportionnelles de la Confédération et des cantons aux prestations non assurées.

Sur la base des calculs effectués dans le cadre de la LAFam, les coûts pour l'AC sont estimés à environ 8,9 millions de francs en 2025 et jusqu'à 9,6 millions de francs en 2028.

Au niveau de l'exécution de l'AC, les caisses de chômage sont responsables du paiement des indemnités de chômage, y compris des suppléments. La charge administrative qui leur incombe augmentera en raison des clarifications supplémentaires à effectuer concernant les conditions de l'octroi subsidiaire du supplément prévu pour les allocations de garde. Outre les informations sur les éventuels versements de la part d'autres employeurs, les caisses de chômage ont besoin d'informations sur l'ampleur de la garde des enfants par des institutions que le parent revendique.

4.8 Lien avec l'initiative sur les crèches

La commission a décidé à l'unanimité d'opposer son projet d'acte en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire « Pour un accueil extrafamilial des enfants qui soit de qualité et abordable pour tous (Initiative sur les crèches) ». À cet effet, elle prévoit une disposition alternative à l'art. 21, al. 1^{bis}.

4.9 Considérations des minorités

P-LSAcc

La proposition d'une minorité (*Stark, Gmür-Schönenberger, Mühlemann, Poggia, Würth*) visant à supprimer les conventions-programmes se fonde sur des considérations relatives à la compétence subsidiaire de la Confédération et à la situation financière serrée de cette dernière. Les propositions de suppression concernant le comblement des lacunes (*minorité Stark, Poggia*) et le développement de la politique de la petite enfance (*minorité Würth, Mühlemann, Poggia, Stark*) sont motivées par les mêmes considérations. Une étude d'Infras¹³ conclut que les mères augmentent leur taux d'occupation seulement lorsque les frais de prise en charge diminuent et que la qualité de la garde s'accroît. Il est également décisif que les offres en matière de garde soient adaptées aux besoins des parents (accessibilité, horaires). Pour cette raison, la proposition de minorité (*minorité Graf Maya, Crevoisier Crelier, Stocker, Wasserfallen Flavia*) vise à maintenir le domaine d'encouragement pour l'amélioration de la qualité de l'accueil extrafamilial des enfants dans des structures institutionnelles. Elle se fonde sur les réflexions de la CSEC-N et sur le fait que des mesures sont nécessaires en matière de qualité de l'accueil extrafamilial dans des structures institutionnelles¹⁴. Une proposition de minorité (*Würth, Chassot, Maret Marianne, Michel Matthias, Mühlemann*) entend obtenir une réduction de la durée de validité des conventions-programmes de 14 à 10 ans (art. 21, al. 3, LSAcc).

LAFam

La proposition de minorité (*Stark, Poggia*) visant l'extension de l'allocation de garde à l'accueil hors institution est en rapport avec le travail de garde déjà souvent effectué par des proches comme les grands-parents, les voisins ou les parents de jour, par exemple. Les différentes formes d'accueil devraient être traitées de la même manière. La minorité estime qu'il est plus économique, plus efficace et plus juste de soutenir également l'accueil non institutionnel par des tiers, qu'il soit de nature formelle ou informelle. En raison de la réduction des coûts, les indemnités ne devraient toutefois s'élever qu'à la moitié des montants alloués pour l'accueil institutionnel. Le contrôle de l'étendue de la prise en charge devrait être garanti au moyen de justificatifs et par des contrôles aléatoires. La minorité estime que sa proposition représente une

¹³ *Kitas als ein Schlüsselfaktor für die Gleichstellung: Literaturreview zu den Wirkungen von Kitabetreuung auf die Entwicklung und das Wohlbefinden von Kindern*. Infras, septembre 2020 (uniquement en allemand)

¹⁴ FF 2023 595, p. 16 ss.

opportunité de pallier le manque de personnel dans les structures d'accueil institutionnel.

Une minorité (*Crevoisier Crelier, Gmür-Schönenberger, Graf Maya, Stocker, Wasserfallen Flavia*) souhaite que l'allocation de garde soit versée jusqu'à la fin du mois au cours duquel l'enfant atteint l'âge de 12 ans. Cette extension du champ d'application vise à garantir que tous les enfants donnent droit à une allocation de garde jusqu'à la fin du cycle élémentaire.

Les coûts plus élevés facturés par de nombreux prestataires aux parents d'enfants de 18 mois au plus (« tarif bébé ») sont à la base d'une proposition de minorité (*Crevoisier Crelier Graf Maya, Stocker, Wasserfallen Flavia*) visant à augmenter l'allocation de garde par un facteur de 1,5 jusqu'à l'âge de 18 mois. Comme les bébés et les jeunes enfants ont besoin d'une prise en charge plus importante et que les tarifs sont par conséquent plus élevés, ils pèsent encore plus lourd dans le budget familial ; la reprise du travail après la maternité devient alors encore plus dissuasive. Cela ne correspond pas aux objectifs du projet (mieux exploiter le potentiel offert par la main-d'œuvre).

Une minorité (*Gmür-Schönenberger, Crevoisier Crelier, Gapany, Graf Maya, Stocker, Wasserfallen Flavia*) propose que, outre les employeurs, d'autres acteurs de la société soient tenus d'y apporter une contribution financière. Elle prévoit notamment que la Confédération prenne en charge un quart des coûts, mais pas au-delà de 200 millions de francs par année. Selon la minorité, les cantons devront désigner eux-mêmes d'autres contributeurs que les employeurs. En même temps, la minorité prévoit d'abandonner totalement les conventions-programmes aux fins d'éviter de grever par trop le budget fédéral (chap. 4.1). Il s'agit ainsi de tenir compte de la responsabilité partagée des employeurs, des travailleurs, des cantons et de la Confédération.

Conséquences financières

La minorité *Crevoisier Crelier* propose de verser l'allocation jusqu'à la fin du mois où l'enfant atteint ses 12 ans. Le droit à l'allocation de garde s'étendrait ainsi à environ 418 000 enfants en 2025, pour des coûts de 810 millions de francs, soit 210 millions de francs de plus que dans la proposition de la majorité. Aux yeux de la majorité de la commission, il est justifié de fixer l'âge de 8 ans comme seuil. Il faut ensuite que la compétence des cantons s'applique (eu égard notamment à la souveraineté cantonale en matière scolaire).

Une autre minorité *Crevoisier Crelier* suggère de verser un montant plus élevé aux enfants en bas âge. Ceux-ci donneraient droit, jusqu'à l'âge de 18 mois, à une allocation et demie (entre 150 et 750 francs par mois, en fonction de l'utilisation hebdomadaire d'un accueil extrafamilial institutionnel). Le nombre d'enfants concernés reste inchangé, soit 279 000 enfants en 2025. Cependant, les coûts augmenteraient de 74 millions, pour atteindre quelque 675 millions de francs.

La minorité *Stark* ne souhaite pas limiter les ayants droits aux enfants gardés dans une structure institutionnelle, mais demande de verser aussi l'allocation pour les enfants

gardés par un tiers quel qu'il soit. L'allocation versée pour les enfants qui ne sont pas gardés dans une structure institutionnelle doit correspondre à 50 % de celle destinée aux enfants gardés dans une structure institutionnelle (cf. tableau 2). Dans ce cas, le nombre d'enfants donnant droit à une allocation augmenterait fortement, pour atteindre 731 000 enfants en 2025. Les coûts induits par cette proposition se montent à quelque 813 millions de francs, 212 millions de francs de plus que ceux de la proposition de la majorité. En l'absence de données détaillées sur le nombre d'heures d'accueil hebdomadaires hors structures institutionnelles, le calcul des coûts pour cette minorité a été effectué en supposant que la répartition des enfants en fonction du nombre d'heures d'accueil était la même que celle estimée pour les modes d'accueil institutionnels.

S'agissant de quantifier l'accueil des enfants en dehors du cadre institutionnel, nous avons tiré les données relatives au type et à la forme de prise en charge de l'enquête SILC de 2021 ; pour des raisons inhérentes aux données, faire la distinction entre familles de jour institutionnelles et non institutionnelles est difficile, même s'il faut garder à l'esprit que les familles de jour institutionnelles tendent à être surestimées (et les familles de jour non institutionnelles sous-estimées, ces phénomènes étant en adéquation avec les autres calculs). Il semble judicieux de catégoriser les types d'accueil non seulement selon qu'ils sont assurés ou non dans des structures institutionnelles, mais, dans le cas de l'accueil extrafamilial non institutionnel, de différencier les modes d'accueil pour lesquels des heures sont facturées et donc vérifiables (accueil formel) et les modes d'accueil pour lesquels les heures d'accueil ne sont pas facturées (accueil informel). Les coûts prévus pour l'année 2025, répartis selon ces trois catégories, sont présentés dans le tableau 3.

Tableau 2 : Montant mensuel de l'allocation de garde en fonction de l'ampleur de la prise en charge hebdomadaire

| Jours de garde par semaine | 1 | 1,5 | 2 | 2,5 | 3 | 3,5 | 4 | 4,5 | 5 |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Allocation de garde mensuelle dans une structure institutionnelle (en francs) | 100 | 150 | 200 | 250 | 300 | 350 | 400 | 450 | 500 |
| Allocation de garde mensuelle hors structures institutionnelles (en francs) | 50 | 75 | 100 | 125 | 150 | 175 | 200 | 225 | 250 |

Tableau 3 : Coûts répartis selon le type de garde

| Type de garde | Coûts (en millions de francs, pour 2025) |
|--|--|
| Garde institutionnelle (allocation entière) | 601 |
| Garde non institutionnelle, accueil formel (demi-allocation) | 26 |
| Garde non institutionnelle, accueil informel (demi-allocation) | 185 |
| Total | 813 |

Financement

Une minorité (*Gmür-Schönenberger*) propose que l'allocation de garde soit financée par une contribution de la Confédération, des employeurs, des salariés et des cantons, la contribution fédérale représentant un quart des dépenses annuelles, à concurrence d'un maximum de 200 millions de francs. Il appartiendra aux cantons de fixer les dépenses non couvertes par la contribution de la Confédération, dépenses qui pourront être couvertes par des contributions des employeurs, des salariés et des indépendants, ainsi que des cantons. La Confédération se voit attribuer la compétence d'émettre des directives de mise en œuvre et d'exercer sa surveillance.

Pour un coût de 601 millions de francs (majorité), la part fédérale atteindrait 150 millions de francs. S'agissant des 451 millions de francs restants, pour lesquels les cantons devront fixer les parts payées par les différents acteurs concernés, les modèles suivants ont été calculés : les employeurs pourraient financer soit (a) un tiers des coûts restants ; soit (b) la moitié des coûts restants ; soit (c) la totalité des coûts restants. Ces trois modèles entraîneraient, respectivement, un relèvement du taux de cotisation des employeurs de (a) 0,04 point ; (b) 0,06 point ; ou (c) 0,12 point de pourcentage.

LACI

Une minorité (*Würth, Gapany, Gmür-Schönenberger, Michel Matthias, Mühlemann, Poggia, Stark*) souhaite biffer l'art. 22, al. 4 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI)¹⁵. Elle argumente que les parents sans activité lucrative ont la capacité de garder eux-mêmes leurs enfants et que, par conséquent, leur droit à la prestation de l'État n'est pas justifié.

¹⁵ RS 837.0

5 Commentaires sur les dispositions modifiées

La CSEC-E ne suit pas le projet du Conseil national concernant une contribution de la Confédération aux parents visant à réduire les coûts de l'accueil institutionnel pour enfants. Elle se prononce en faveur d'une réduction des coûts au moyen d'une nouvelle allocation familiale, l'allocation de garde, à verser aux parents qui font garder leur(s) enfant(s) dans une structure institutionnelle d'accueil extrafamilial en Suisse pour exercer une activité professionnelle ou suivre une formation.

Avec l'allocation de garde, une nouvelle allocation familiale est créée en plus de l'allocation pour enfants et de l'allocation de formation. Il est donc prévu que l'allocation de garde soit réglementée dans la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales et les aides financières allouées aux organisations familiales (loi sur les allocations familiales, LAFam)¹⁶

L'objectif est de permettre la mise en œuvre de l'allocation de garde par le biais du système d'allocations familiales déjà en place et d'en confier l'exécution aux caisses d'allocations familiales ayant compétence pour le versement des allocations familiales. Cela permet de s'appuyer sur un système préexistant qui a déjà fait ses preuves de longue date. Dans la mesure du possible, les règles applicables à l'allocation pour enfant et à l'allocation de formation devraient également valoir pour l'allocation de garde. Des dérogations à ce principe ne sont prévues que dans les cas où l'allocation de garde nécessite la création d'une réglementation spécifique. Du point de vue de la commission, cette solution apporte également son lot de simplifications pour les parents, puisque pratiquement tous les ayants droit perçoivent également une ou plusieurs formes d'allocations familiales et ont donc l'habitude de soumettre une demande dans le cadre d'un tel système.

L'exclusion d'une exportation de l'allocation de garde devrait contribuer à simplifier la mise en œuvre. L'accueil institutionnel d'enfants doit se dérouler en Suisse dans le cadre d'institutions reconnues par un canton. .

5.1 P-LSAcc (conventions-programmes)

À la suite de la décision de la CSEC-E d'accorder une allocation de garde en vertu de la LAFam (plutôt qu'une contribution de la Confédération) afin de réduire les coûts de l'accueil institutionnel pour enfants, la P-LSAcc ne contient plus que les dispositions portant sur des conventions-programmes.

Proposition d'une minorité (Stark, Poggia)

Cette minorité propose de ne pas entrer en matière sur le projet.

Art. 1, al. 1 et 2

¹⁶ RS 836.2

Même si seules des conventions-programmes sont encore prévues dans la P-LSAcc, le but de cette dernière reste identique. Les conventions-programmes doivent permettre de mieux concilier vie familiale et activité professionnelle ou formation et d'améliorer l'égalité des chances pour les enfants en âge préscolaire. Pour pouvoir atteindre ces objectifs, la Confédération participe aux coûts des cantons pour les mesures liées au comblement des lacunes de l'offre en matière d'accueil institutionnel pour enfants. Selon les délibérations de la CSEC-E, il doit également être possible de prévoir et de soutenir des mesures en rapport avec la prise en charge institutionnelle d'enfants en situation de handicap (let. c^{bis}). L'objectif est ici notamment de combler les lacunes de l'offre. En outre, les cantons peuvent être soutenus financièrement pour des mesures visant à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance (let. d).

La contribution à la réduction des coûts à charge des parents pour l'accueil institutionnel de leurs enfants est réglementée dans la LAFam et n'est donc plus mentionnée dans la P-LSAcc (let. a supprimée).

Proposition de minorité (Stark, Poggia)

L'objectif de combler les lacunes de l'accueil institutionnel pour enfants (let. b) par l'octroi de contributions de la Confédération doit être supprimé.

Proposition de minorité (Graf Maya, Crevoisier Crelier, Stocker, Wasserfallen Flavia)

Cette proposition d'une minorité vise à maintenir l'objectif de soutenir financièrement l'amélioration de la qualité de l'offre d'accueil institutionnel pour enfants (let. c), comme prévu dans le projet du Conseil national.

Proposition de minorité (Stark, Mühlemann, Poggia, Würth)

Cette proposition vise à supprimer le but relatif au soutien des cantons dans le développement de leur politique d'encouragement de la petite enfance (let. d). Cette suppression entraîne aussi des corrections aux art. 1, al. 2, let. d, P-LSAcc, art. 2, let. b, P-LSAcc, art. 3, let. c, P-LSAcc et art 13, al. 2, P-LSAcc. La minorité est d'avis que l'encouragement de la petite enfance tombe clairement dans le champ de compétence des cantons et ne nécessite pas de soutien supplémentaire de la Confédération. Les cantons ont d'ailleurs pris leurs responsabilités en la matière.

Art. 2

Le champ d'application de la loi couvre désormais également l'accueil institutionnel pour enfants, en situation de handicap ou non, ainsi que les mesures visant à développer la politique d'encouragement de la petite enfance. Il n'est plus nécessaire de prévoir une limite d'âge des enfants étant donné que les éventuelles mesures soutenues par la Confédération en rapport avec l'accueil institutionnel pour enfants peuvent concerner le domaine préscolaire ou scolaire. La limitation à 8 ans de l'âge des enfants ne concerne que l'allocation de garde, qui sera régie par la LAFam.

Proposition de minorité (Stark, Poggia)

La demande ne vise pas à limiter le champ d'application aux seules structures d'accueil institutionnel pour enfants (cf. explications au point 4.2) et tend à inclure tous les types d'accueil extrafamilial comme condition du droit à la prestation.

Art. 3

En raison des modifications des objectifs prévus par la loi, les définitions doivent également être modifiées.

Let. a et b

Ces définitions sont supprimées de la P-LSAcc et figurent désormais dans la LAFam (cf. art. 3a, let. a et b, LAFam).

Let. d

Conformément à la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand)¹⁷ est considérée comme handicapée « toute personne dont la déficience corporelle, mentale ou psychique présumée durable l'empêche d'accomplir les actes de la vie quotidienne, d'entretenir des contacts sociaux, de se mouvoir, de suivre une formation, de se perfectionner ou d'exercer une activité professionnelle, ou la gêne dans l'accomplissement de ces activités. Il y a inégalité lorsque les personnes en situation de handicap font l'objet, par rapport aux personnes sans situation de handicap, d'une différence de traitement en droit ou en fait qui les désavantage sans justification objective ou lorsqu'une différence de traitement nécessaire au rétablissement d'une égalité de fait entre les personnes en situation de handicap et les personnes qui ne sont pas en situation de handicap fait défaut » (cf. art. 2, al. 1 et 2, LHand).

Let. e

La terminologie relative à l'accueil extrafamilial et, en particulier, à l'accueil institutionnel des enfants est définie dans la LAFam. C'est pourquoi la P-LSAcc renvoie aux définitions qui y figurent.

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

Cette section est entièrement supprimée. La contribution de la Confédération visée par la P-LSAcc est prévue comme une nouvelle allocation familiale au sens d'une allocation de garde basée sur la LAFam (cf. explications au ch. 4.2).

Section 3 : Conventions-programmes

Proposition de minorité (Stark, Gmür-Schönenberger, Mühlemann, Poggia, Würth)

¹⁷ RS 151.3

Les conventions-programmes (art. 13 à 16 P-LSAcc) doivent être supprimées du projet de loi.

Art. 13

Titre

Le titre de l'article est modifié en raison de l'ajout de l'art. 13a et devient « Domaines d'encouragement ».

Al. 1

L'objectif principal des conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons est d'améliorer et de développer l'accueil institutionnel des enfants. Les domaines d'encouragement prévus dans une convention-programme sont le comblement des lacunes de l'offre par la création de nouvelles places d'accueil institutionnelles et la création de places d'accueil institutionnelles pour les enfants en situation de handicap en âge préscolaire et scolaire afin de combler les lacunes de l'offre. En outre, la Confédération doit pouvoir soutenir les cantons dans le développement de leur politique d'encouragement de la petite enfance.

Proposition de minorité (Graf Maya, Crevoisier Crelier, Stocker, Wasserfallen Flavia)

Cette proposition se réfère à la let. c de l'art. 13 selon le projet du Conseil national. Cette disposition relative au but des conventions-programmes passées entre la Confédération et les cantons doit être maintenue, conformément au projet du Conseil national. Il s'agit de mesures visant à améliorer la qualité pédagogique et opérationnelle des offres institutionnelles d'accueil pour enfants. Celles-ci s'appuient sur les recommandations en vigueur, émises par les conférences intercantionales compétentes, concernant la qualité de l'accueil extrafamilial des enfants dans des structures institutionnelles (let. c).

Al. 3

Cet alinéa est supprimé et fait l'objet d'un article distinct (cf. art. 13a).

Al. 4

La CSEC-E est opposée à l'idée que la Confédération puisse accorder des aides financières aux cantons ou à des tiers pour des programmes et des projets d'envergure nationale ou portant sur toute une région linguistique et qui sont conformes au but de la loi. En conséquence, la disposition doit être supprimée.

Art. 13a

Pour des raisons formelles, l'ancienne réglementation prévue à l'art. 13, al. 3, figure désormais à l'art. 13a.

Section 4 : Statistiques, relation avec le droit européen, évaluation

Art. 17

La statistique est une tâche importante, qui doit désormais être réglementée dans la LAFam, vu que les mesures régies par la P-LSAcc sont de durée limitée. Cette

disposition prévoit que l'office fédéral compétent peut procéder à la collecte des données statistiques nécessaires. Il doit pouvoir donner aux cantons, aux communes et, le cas échéant, à d'autres acteurs des directives sur les données qui doivent être transmises, et sous quelle forme, dans les domaines de l'accueil extrafamilial pour enfants dans des structures institutionnelles et de la politique d'encouragement précoce des enfants. Il est donc ici renvoyé à la disposition correspondante de la LAFam.

Section 5 : Dispositions finales

Art. 21. al. 3

La validité des conventions-programmes est limitée à 14 ans. Cette durée permet aux cantons de conclure avec la Confédération trois cycles contractuels, d'une durée de 4 ans chacun. Une minorité (*Wüth, Chassot, Maret Marianne, Michel Matthias, Mühlemann*) entend réduire la durée de validité des conventions-programmes à 10 ans et les limiter ainsi, période de préparation de deux ans comprise, à deux cycles.

5.2 LAFam

La contribution de la Confédération selon la P-LSAcc visant à baisser les frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants sera définie comme une allocation de garde dans la loi sur les allocations familiales. L'allocation de garde sera une nouvelle allocation familiale aux côtés de l'allocation pour enfant et de l'allocation de formation.

Elle sera régie, dans la mesure du possible, par des dispositions en vigueur de la LAFam relatives aux allocations pour enfant et allocations de formation. Des dérogations à ces dispositions ne sont prévues que là où elles sont nécessaires pour réglementer l'allocation de garde. L'alignement sur les allocations pour enfant et les allocations de formation implique que la mise en œuvre peut se faire dans le système en place et que les caisses de compensation pour allocations familiales verseront aussi les allocations de garde.

Art. 2, al. 1 et 2

L'allocation de garde est un nouveau type d'allocation familiale. La définition et le but des allocations familiales prévus à l'art. 2 doivent être étendus à l'allocation de garde. Les allocations de garde sont aussi des prestations en espèces périodiques, destinées à compenser partiellement la charge financière occasionnée par un ou plusieurs enfants. Le but de l'allocation de garde va cependant plus loin. L'allocation de garde vise à améliorer la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation et à améliorer l'égalité des chances pour les enfants en âge préscolaire. Ce but est repris de la P-LSAcc. L'allocation de garde a donc pour but de baisser les frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants.

Proposition de minorité (Stark, Poggia)

Art. 2, al. 3

L'allocation de garde ne devrait pas être versée uniquement en cas d'accueil extrafamilial institutionnel, mais aussi pour toutes les formes d'accueil extrafamilial pour enfants. Ces formes d'accueil dans une structure institutionnelle comprennent, d'une part, une garde rémunérée (par ex. nounous ou jeunes filles au pair) et, d'autre part, une garde informelle par un tiers ou un privé (par ex. grands-parents ou proches). La garde informelle peut être rémunérée ou non (voir les notions et commentaires relatifs à la proposition d'une minorité pour l'art. 3a LAFam).

Art. 3, al. 1 et 1^{bis}

Le versement de l'allocation de garde suppose que l'ayant-droit recourt à une offre d'accueil extrafamilial institutionnel pour son enfant, afin d'exercer une activité lucrative ou de suivre une formation. Les conditions requises sont donc l'exercice d'une activité lucrative ou le suivi d'une formation ainsi que le recours à une offre d'accueil extrafamilial institutionnel.

L'allocation de garde peut être obtenue dès la naissance de l'enfant qui y donne droit et prend fin lorsqu'il atteint l'âge de 8 ans.

L'accueil de l'enfant doit se faire dans une structure institutionnelle prévue à cet effet et située en Suisse. Le Conseil fédéral détermine quelle structure d'accueil est considérée comme institutionnelle en rapport avec l'allocation de garde (voir aussi les commentaires relatifs à l'art. 3a).

Proposition de minorité (Crevoisier Crelier, Gmür-Schönenberger, Graf Maya, Stocker, Wasserfallen Flavia)

Cette proposition vise à conserver la réglementation proposée par le Conseil national. L'allocation de garde devrait être maintenue de la naissance jusqu'à l'âge de 12 ans révolus.

Art. 3, al. 1, let. c

Proposition de minorité (Stark, Gmür-Schönenberger, Graf Maya, Stocker, Wasserfallen Flavia)

La proposition préconise un versement de base de l'allocation de garde pour toutes les formes d'accueil extrafamilial pour enfants, y compris l'accueil non institutionnel. Aussi est-il nécessaire de définir l'accueil institutionnel des enfants dans la loi (art. 3a, let. b^{bis}). Pour les explications correspondantes, se référer aux commentaires relatifs à la let. b.

Art. 3, al. 2

La disposition est complétée par l'allocation de garde.

Art. 3a

L'introduction de l'allocation de garde demande de définir certains termes encore inutilisés jusqu'à présent dans les allocations familiales. La P-LSAcc se fonde aussi sur les notions définies ici (cf. art. 3, let. f, P-LSAcc).

Let. a

L'accueil extrafamilial pour enfants dans des structures institutionnelles est défini comme la prise en charge régulière d'enfants en âge préscolaire et en âge scolaire par des tiers, afin de permettre aux parents d'exercer une activité lucrative ou de suivre une formation.

Let. b

La définition de la garde institutionnelle s'oriente sur celle de l'Office fédéral de la statistique (OFS)¹⁸ et correspond aux commentaires de la CSEC-N¹⁹. Selon cette définition, la garde institutionnelle comprend les structures privées ou publiques prenant en charge les enfants. Les structures d'accueil préscolaire et parascolaire en font notamment partie. Les familles d'accueil de jour organisées en association, en fondation ou sous d'autres formes d'organismes dotés de la personnalité juridique sont de même nature. Les offres d'accueil institutionnel des enfants sont soumises à certaines directives et normes, notamment en matière de qualité, et les tarifs sont fixés par les institutions de garde privées ou les communes, ce qui les rend plus transparents. Le droit à l'allocation de garde n'est acquis qu'en cas de recours à l'accueil institutionnel, ce qui permet à la fois de concilier vie familiale et professionnelle et d'améliorer l'égalité des chances des enfants.

Cette définition a été assortie d'une condition selon laquelle la garde institutionnelle doit avoir lieu en Suisse ; cette condition vise à exclure du champ des ayants droit les assurés qui font garder leurs enfants, à l'instar des frontaliers, dans une institution établie à l'étranger, afin d'éviter les doubles indemnisations.

Les formes d'accueil non institutionnelles et formelles comprennent, par exemple, les familles d'accueil de jour indépendantes, les nounous ou les filles au pair. L'accueil formel des enfants est payant. Selon cette définition, les grands-parents, les voisins ou des proches qui gardent l'enfant sont des formes d'accueil non institutionnelles et informelles. L'accueil informel des enfants peut être rémunéré ou non.

Les groupes de jeux n'entrent pas dans le cadre de l'accueil extrafamilial des enfants dans une structure institutionnelle. En effet, en raison de leur faible taux d'encadrement, ils ne visent pas à concilier vie professionnelle et vie familiale, mais sont uniquement axés sur l'encouragement précoce des enfants.

Let. c

La loi sur l'égalité pour les personnes en situation de handicap (LHand)²⁰ définit une personne en situation de handicap comme une personne « dont la déficience corporelle, mentale ou psychique présumée durable l'empêche d'accomplir les actes de la vie quotidienne, d'entretenir des contacts sociaux, de se mouvoir, de suivre une formation ou une formation continue ou d'exercer une activité professionnelle, ou la gêne dans l'accomplissement de ces activités. Il y a inégalité lorsque les personnes handicapées font l'objet, par rapport aux personnes non handicapées, d'une différence de traitement en droit ou en fait qui les désavantage sans justification objective ou lorsqu'une différence de traitement nécessaire au rétablissement d'une égalité de fait

¹⁸ OFS (2021) : Accueil extrafamilial des enfants.

¹⁹ FF 2023 595

²⁰ RS 151.3

entre les personnes handicapées et les personnes non handicapées fait défaut » (cf. art. 2, al. 1 et 2, LHand).

Dans le contexte de l'allocation de garde, les situations de handicap sont d'une importance décisive lorsque les handicaps de l'enfant entraînent des coûts supplémentaires à la charge des parents pour l'accueil institutionnel de l'enfant. Il faut notamment penser au personnel spécialement qualifié, à un encadrement plus important, à des mesures de construction ou à des aménagements liés au handicap.

Art. 5, al. 2^{bis}, 2^{ter} et 2^{quater}

L'art. 5 traite des montants des allocations familiales. Il s'agit de montants minimaux. Les cantons peuvent ainsi prévoir des montants plus élevés pour l'allocation pour enfant et l'allocation de formation. Par analogie avec les réglementations existantes concernant l'allocation pour enfant et l'allocation de formation, il convient de choisir un montant minimal pour l'allocation de garde et de laisser aux cantons la possibilité de prévoir un montant plus élevé.

Le montant de l'allocation de garde dépend de la durée du recours à une offre d'accueil institutionnel. La base de l'allocation de garde est un montant de 100 francs par mois pour l'accueil d'une journée entière par semaine dans une structure d'accueil institutionnelle. En cas de recours à des demi-journées supplémentaires par semaine, l'allocation de garde augmenterait de 50 francs par mois par demi-journée. L'allocation de garde peut donc s'élever à 500 francs par mois au maximum.

Une allocation de garde plus élevée est prévue pour les enfants handicapés. L'allocation de garde pour enfants handicapés doit correspondre à une fois et demie à deux fois le montant minimal. Le droit à une allocation de garde plus élevée n'existe que si, en raison des handicaps, les frais à la charge des parents pour l'accueil institutionnel sont plus élevés que pour un enfant non handicapé. Il faut notamment penser aux coûts plus élevés inhérents au recours à du personnel plus qualifié, à l'encadrement plus important, à la transformation de bâtiments ou aux aménagements liés au handicap.

Al. 2^{bis}

Proposition de minorité (Stark, Poggia)

Il faut prévoir que l'allocation de garde ne soit pas versée uniquement en cas d'accueil extrafamilial institutionnel, mais aussi pour toutes les formes d'accueil extrafamilial pour enfants.

Al. 2^{quater}

Proposition de minorité (Crevoisier Crelier, Graf Maya, Stocker, Wasserfallen Flavia)

L'allocation de garde pour les enfants en-dessous de 18 mois doit correspondre à une fois et demie le montant minimal. Celle-ci doit être versée si les frais à la charge des parents pour l'accueil institutionnel sont plus élevés en raison de l'âge de l'enfant. Cet article doit être complété par un alinéa correspondant.

Art. 16

En ce qui concerne le financement de l'allocation de garde, il ne faut rien prévoir d'autre que pour l'allocation pour enfant et l'allocation de formation. Le règlement du financement et de la gestion des prestations relève de la compétence des cantons. Cette compétence doit être maintenue.

Les allocations pour enfant et les allocations de formation sont actuellement financées par des cotisations des employeurs. Les cotisations des employeurs à la caisse de compensation pour allocations familiales à laquelle ils sont affiliés sont calculées en pour cent du revenu soumis à cotisations dans l'AVS. Les cantons peuvent prévoir de prélever également auprès des salariés une cotisation sur le revenu soumis à l'AVS pour financer les allocations familiales. La Confédération et les cantons ne participent pas au financement des allocations familiales pour les personnes exerçant une activité lucrative.

Ces principes doivent également être appliqués au financement de l'allocation de garde. Les coûts supplémentaires entraînés par l'introduction de l'allocation de garde doivent être supportés par les employeurs, sous la forme de cotisations plus élevées. Aucune participation des pouvoirs publics (Confédération et/ou cantons) n'est prévue. Les cantons sont également libres d'allouer leurs propres contributions au financement de l'allocation de garde.

Proposition de minorité (Gmür-Schönenberger, Crevoisier Crelier, Gapany, Graf Maya, Stocker, Wasserfallen Flavia)

Cette minorité demande que l'allocation de garde soit cofinancée par une contribution fédérale. La part de la Confédération s'élèverait au quart du coût total de l'allocation de garde, mais au plus, à 200 millions de francs. Les cantons se verraient accorder la compétence de déterminer qui finance le reste, et dans quelle proportion. Les contributions seraient versées par les cantons, les salariés et les employeurs. Les modalités d'exécution relatives au versement de l'allocation seront définies par les cantons, mais soumises à l'approbation de la Confédération afin de garantir, par analogie avec la loi sur les prestations complémentaires (LPC)²¹, une application équitable et uniforme. Outre la compétence cantonale visée à l'art. 17 LAFam, la Confédération aura également des compétences de surveillance du versement de la manne fédérale.

Art. 19, titre, al. 1

La LAFam prévoit un droit à l'allocation pour enfant et à l'allocation de formation pour les personnes sans activité lucrative sous certaines conditions. Afin de pouvoir toucher des allocations familiales en tant que personne sans activité lucrative, la personne qui dépose la demande doit être reconnue comme sans activité lucrative au sens de l'AVS et être domiciliée en Suisse. Son revenu imposable ne doit pas dépasser 44 100 francs par an (limite de revenu) et cette personne ne doit pas percevoir de prestations complémentaires à l'AVS/AI.

²¹ RS 831.30

Les personnes sans activité lucrative n'ont en principe pas droit à une allocation de garde. Les personnes sans activité lucrative n'exercent pas d'activité professionnelle, et les salariés et les indépendants à faible revenu ont la perspective d'obtenir une allocation de garde en augmentant leur taux d'activité en tant que personnes exerçant une activité lucrative (art. 13).

Cependant, les personnes en formation ou en formation continue devraient avoir droit à l'allocation de garde même si elles n'atteignent pas le revenu minimal et seraient considérées par la LAFam comme personnes sans activité lucrative. Ces personnes ont l'intention, au terme de leur formation, de s'intégrer au marché de l'emploi ou d'augmenter leur taux d'occupation.

La commission souhaite en outre accorder aux personnes qui ont droit à l'indemnité de chômage selon la LACI le droit à un supplément pour l'accueil institutionnel. C'est pourquoi la LACI est modifiée.

Art. 20, al. 1

Les allocations pour enfant et les allocations de formation versées aux personnes sans activité lucrative sont financées par les cantons. Cette disposition doit également s'appliquer à l'allocation de garde. Le cercle des ayants droit parmi les personnes sans activité lucrative ne comprend que les personnes qui suivent une formation ou une formation continue (cf. art. 19, al. 1^{quater}). En conséquence, les cantons sont également compétents pour assurer le financement des allocations de garde versées aux ayants droit sans activité lucrative.

Art. 23a

La statistique est une tâche importante réglementée dans la P-LSAcc. Vu que l'allocation de garde est régie par la LAFam et que la validité maximale de la P-LSAcc est de 14 ans au maximum, il convient de prévoir la base légale correspondante dans la LAFam.

Cette disposition prévoit que l'office fédéral compétent peut procéder à la collecte des données statistiques nécessaires. Il doit pouvoir donner aux cantons, aux communes et, le cas échéant, à d'autres acteurs des directives sur les données à transmettre et leur forme de transmission, dans les domaines de l'accueil extrafamilial dans des structures institutionnelles pour enfants et de la politique d'encouragement précoce des enfants.

La Confédération peut – en fonction de cette disposition – obliger les cantons à communiquer des données sur les subventions et d'autres données statistiques à définir. La transmission des données doit se faire de manière standardisée et numérique.

Art. 24, al. 5

Contrairement aux allocations pour enfants et de formation, l'allocation de garde ne sera exportée que dans une mesure restreinte, c'est-à-dire uniquement si une institution est fréquentée en Suisse. Cette limitation vaudra également dans les relations avec l'UE et AELE. Dès lors, la disposition de renvoi est assortie d'un al. 5

prévoyant expressément que les règles de coordination européennes ne s'appliquent pas si la garde institutionnelle a lieu dans un État de l'UE ou de l'AELE.

5.3 LFA

Art. 1a, al. 3, art. 2, al. 1 et 3, art. 7 et art. 9

L'allocation de garde est une allocation familiale au sens de la loi sur les allocations familiales. Elle doit donc être mentionnée en tant qu'allocation familiale dans différents articles de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)²², en plus de l'allocation pour enfant et de l'allocation de formation.

Art. 2, al. 3, et art. 7

La LFA prévoit que les montants de l'allocation pour enfant et de l'allocation de formation ne sont pas augmentés pour les travailleurs agricoles et les agriculteurs indépendants en zone de montagne (cf. art. 2, al. 3, et 7 LFA), parce que les coûts de la garde d'enfants ne sont pas plus élevés en zone de montagne. L'allocation de garde ne prévoit pas non plus d'augmentation.

Art. 18, al. 1

Les allocations familiales pour les travailleurs agricoles sont actuellement financées par une contribution de l'employeur correspondant à 2 % du salaire en nature et en espèces. Les autres dépenses sont supportées à raison de deux tiers par la Confédération et d'un tiers par les cantons (cf. art. 18, al. 1 et 4, LFA).

Le financement actuel par les employeurs, la Confédération et les cantons doit être conservé lors de l'introduction de l'allocation de garde. Les coûts plus élevés des allocations familiales – allocation pour enfant, allocation de formation et allocation de garde – devaient être répartis dans les mêmes proportions entre les trois acteurs que sont les employeurs, la Confédération et les cantons. La part des employeurs doit ainsi être relevée de 0,18 point, et donc portée à 2,18 %, pour financer l'allocation de garde versée aux travailleurs agricoles.

5.4 LACI

Art. 22, al. 4

Toutes les personnes qui ont droit à l'indemnité de chômage peuvent faire valoir un droit au supplément pour les allocations de garde auprès de l'assurance-chômage (AC). En ce qui concerne les conditions applicables et les montants minimaux, les dispositions de la P-LAFam s'appliquent.

²² RS 836.1

Les allocations de garde ne peuvent être versées qu'une seule fois pour un même enfant et une même période. Vu que l'AC intervient à titre subsidiaire, elle est tenue de clarifier l'existence d'un autre droit. Le complément à l'art. 22, al. 4 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI) prévoit que le supplément pour l'allocation de garde n'est versé que si la personne assurée ne peut pas faire valoir son droit à l'allocation de garde selon la P-LAFam pendant la période de chômage et qu'aucune autre personne exerçant une activité lucrative n'a droit à l'allocation pour le même enfant.

D'une part, cela signifie qu'il faut clarifier si une autre personne exerçant une activité lucrative peut percevoir l'allocation de garde selon la P-LAFam, car le droit d'une personne exerçant une activité lucrative est prioritaire. D'autre part, la personne assurée doit faire valoir l'allocation de garde directement auprès de son employeur ou de sa caisse d'allocations familiales si elle réalise un gain intermédiaire mensuel s'élevant à un certain montant.

Proposition de minorité (Würth, Gapany, Gmür-Schönenberge, Michel Matthias, Mühlemann, Poggia, Stark)

Une minorité ne veut pas d'un supplément pour les personnes ayant droit à des indemnités de chômage. Comme les personnes au chômage ont suffisamment de possibilités de temps, une allocation de garde n'est pas justifiée.

5.5 Arrêté fédéral

Le Conseil national avait prévu 56 millions de francs par année, ou un crédit d'engagement de 224 millions de francs pour quatre ans et quatre domaines d'encouragement pour la mise en œuvre des conventions-programmes selon les art. 13 à 16 P-LSAcc. Au vu de la réduction à trois domaines d'encouragement, la CSEC-E prévoit désormais un crédit d'engagement de 128 millions de francs au lieu de 224 millions (à savoir, 44 millions pour la création de places d'accueil, 56 millions pour les enfants en situation de handicap et 28 millions pour l'encouragement de la petite enfance). Par analogie au projet du Conseil national, ce montant doit être réduit pour le financement de la mise en œuvre (frais de matériel et charges de personnel).

Une minorité (*Stark, Gmür-Schönenberger, Würth*) demande de ne pas entrer en matière sur l'arrêté fédéral, car elle ne souhaite pas grever davantage les finances fédérales en finançant une tâche qui, conformément à la Constitution, incombe aux cantons.

Une autre minorité (*Würth, Gmür-Schönenberger, Michel Matthias, Mühlemann, Poggia, Stark*) souhaite qu'un total de 60 millions de francs soit accordé pour les domaines d'encouragement visés à l'art. 13, al. 1, let. a et d, P-LSAcc, mais qu'aucun crédit ne soit alloué au domaine d'encouragement visé à l'art. 13, al. 2, P-LSAcc (politique d'encouragement de la petite enfance), car les cantons sont compétents en la matière.

5.6 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution fédérale, l'art. 1, al. 2 ainsi que l'art. 13, al. 1 et 2, P-LSAcc, de même que l'art. 2, al. 1, et l'art. 7, al. 1 et 2, LFA doivent être adoptés par la majorité des membres de chaque conseil, car ces dispositions entraînent de nouvelles subventions périodiques nettement supérieures à 2 millions de francs par an. Si la minorité *Gmür-Schönenberger* parvenait à trouver une majorité concernant l'art. 16a LAFam, cette majorité serait soumise au frein aux dépenses. De même, l'art. 1, al. 1, de l'arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance doit être approuvé par la majorité des membres des deux conseils, car il entraîne des dépenses pouvant atteindre 128 millions de francs pour une durée de quatre ans.

Annexes

Annexe 1 : Tableau des données utilisées

| Références | Sources et hypothèses | Dernière mise à jour | Remarques |
|---|--|--|--|
| (1) Majorité CSEC-E Chapitre 4.7 Financement et conséquences financières : « Si les cotisations des employeurs aux allocations familiales devaient suffirent à elles seules à financer le montant de l'allocation de garde de 601 millions de francs estimé pour l'année 2025, leur taux devrait augmenter en moyenne d'environ 0,17 points de pourcentage ». (p. 14) « Selon cette estimation, environ 279 000 enfants auront droit à l'allocation de garde en 2025 ». (p. 15) | <p>Estimation de l'OFAS basée sur les données suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nombre d'enfants âgés entre 0 et 6 ans en Suisse : scénario de référence pour la population du pays (2020-2050). - Taux d'accueil dans des structures institutionnelles : part d'enfants âgés de 0 à 12 ans confiés à une garde extrafamiliale, 2021 (SILC 2021, OFS). Distinction entre enfants de 0-3 ans et de 4-12 ans et subdivision par type de garde et mode de garde. - Durée de garde : enfants âgés de 0 à 12 ans confiés à une garde extrafamiliale selon la durée de garde, 2021 (SILC 2021, OFS). Distinction entre enfants de 0-3 ans et de 4-12 ans et heures de garde réparties par plages de 5 heures (hypothèse : 5h = 1 demi-journée). - Taux de cotisation des employeurs : Moyenne arithmétique des taux de cotisations des employeurs aux caisses d'allocations familiales cantonales en 2022 et masse salariale selon la statistique des allocations familiales 2022. <p>Hypothèses :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les types de garde « institutionnelle uniquement » et « institutionnelle et non institutionnelle combinées » sont pris en compte. Le taux de garde est réparti uniformément, pour les enfants de 0-3 ans et de 4-12ans, et reste identique jusqu'en 2025. Après l'année 2025 (après l'introduction de l'allocation de garde), le taux augmente de 1 point par année, puis se stabilise à partir de 2029. | <p>Novembre 2024 - adaptation de la limite d'âge (jusqu'à 8 ans au lieu de 7 ans) et exclusion de l'exportation.</p> | <p>Scénarios pour la Suisse (admin.ch). Le dernier scénario disponible a été publié en 2020. Les scénarios seront actualisés en 2025.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Part d'enfants âgés de 0 à 12 ans confiés à une garde extrafamiliale - 2020, 2021 Tableau (admin.ch) <p>Les dernières données disponibles datent de 2022 et indiquent des taux de 39,8 % (enfants de 0 à 3 ans) et 37,4 % (enfants de 4 à 12 ans).</p> |

| Références | Sources et hypothèses | Dernière mise à jour | Remarques |
|--|---|----------------------|-----------|
| | <ul style="list-style-type: none"> - En raison des données utilisées, le calcul des heures de garde prend en compte tant l'accueil institutionnel que non institutionnel. Pour les enfants de 0 à 3 ans et de 4 à 11 ans, le nombre d'heures de garde est réparti de manière uniforme. - L'exportation est limitée à l'accueil institutionnel en Suisse. On peut supposer que seule une minorité de personnes résidant à l'étranger utiliserait l'accueil institutionnel en Suisse. On peut supposer que les conséquences financières seraient marginales, si bien que dans le présent calcul, elles ont été fixées à 0. | | |
| (2) Chapitre 4.7 : « En se servant des données issues de l'enquête SILC de 2021 et compte tenu de l'exportation des prestations, les coûts de la contribution de la Confédération selon le modèle de la P-LSAcc s'élèveraient, pour la première année de mise en œuvre, à environ 845 millions de francs (au lieu des 710 millions avancés dans le rapport de la CSEC-N du 14.02.2022) ». | <p>En plus des données et des hypothèses mentionnées au point (1) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Coût total d'une place d'accueil extrafamilial, selon le type d'accueil (crèche, structure de jour, famille de jour), 2022 (projet de recherche, INFRAS, 2022). Le coût moyen uniformisé de l'accueil institutionnel s'élève à 11 francs par enfant et par heure. On suppose qu'après 2025, le coût total par enfant et par heure augmentera de 1 % par année. - On considère que l'enseignement primaire s'achève quand l'enfant atteint l'âge de 12 ans. - Exportation : faute de statistiques plus précises, on part du principe que la part exportée de la contribution fédérale correspond à la part exportée des allocations pour enfant. En 2021, cette dernière s'élevait à 15,7 % ; en 2025, elle devrait atteindre 15,83 % (registre des allocations familiales, état au 31.12.2023, extrapolé jusqu'en 2025 en tenant compte de l'évolution du nombre de frontalières de 20 à 48 ans par rapport au nombre de femmes du même âge en Suisse, selon les scénarios de | Novembre 2024 | |

| Références | Sources et hypothèses | Dernière mise à jour | Remarques |
|---|---|----------------------|-----------|
| | l'OFS [scénarios sur les frontaliers et sur la population suisse]). | | |
| (3) CSEC-E Minorité Crevoisier Crelier, Gmür- Schönenberger, Graf Maya Stocker, Wasserfallen Flavia : limite d'âge plus élevée: « Le droit à l'allocation de garde s'étendrait ainsi à environ 418 000 enfants en 2025, ce qui entraînerait des coûts de 810 millions de francs ». | Mêmes données et hypothèses qu'en (1), à la seule différence que les enfants de 0 à 11 ans sont pris en compte conformément au scénario de référence. | Novembre 2024 | |
| (4) Minorité Crevoisier Crelier, Graf Maya, Stocker, Wasserfallen Flavia: « Le nombre d'enfants concernés resterait inchangé, soit 279 000 enfants en 2025. Les coûts augmenteraient de 74 millions, pour atteindre quelque 675 millions de francs ». | Mêmes données et hypothèses qu'en (1), à la seule différence que les taux sont adaptés à la demande. Hypothèse supplémentaire : les enfants de 2 ans sont répartis de manière uniforme. | Novembre 2024 | |

| Références | Sources et hypothèses | Dernière mise à jour | Remarques |
|---|---|----------------------|-----------|
| (5) Minorité CSEC-E Stark, Poggia : « Les coûts induits par cette proposition se montent à quelque 813 millions de francs, soit 212 millions de francs de plus que ceux de la proposition de la majorité. | Mêmes données et hypothèses qu'en (1). Hypothèse supplémentaire : en l'absence de données détaillées sur le nombre d'heures d'accueil non institutionnel utilisées par semaine, le calcul des coûts pour cette minorité a été effectué en supposant que la répartition des enfants en fonction du nombre d'heures d'accueil utilisées est la même que celle estimée pour les modes d'accueil institutionnels. | Novembre 2024 | |
| (6) LFA (p. 30) : « La part des employeurs doit ainsi être relevée de 0,18 point, et donc portée à 2,18 %, pour financer l'allocation de garde versée aux travailleurs agricoles ». | Mêmes données et hypothèses qu'en (1). Données et hypothèses supplémentaires pour les coûts selon la LFA : l'utilisation de l'accueil institutionnel des enfants par les personnes qui reçoivent des AF en vertu de la LFA ne diffère pas de celle des personnes qui reçoivent des AF en vertu de la LAFam. Pour la répartition actuelle des coûts entre la Confédération, les cantons et les employeurs dans l'agriculture : Statistique suisse des assurances sociales 2023, AF 4. | | |

Annexe 2 : Estimations des coûts des mesures de réduction des dépenses liées à l'accueil d'enfants dans des structures institutionnelles selon la CSEC-N, le CN, la CSEC-E (majorités et minorités comprises), ainsi que pour les conventions-programmes²³

| | Éléments cruciaux | Coûts totaux en millions de francs pour 2025 | Part de la Confédération |
|---|--|--|--------------------------|
| Modèle du Conseil national | | | |
| CSEC-N : coûts indiqués dans le rapport du 14.02.2022 (plus à jour) | <ul style="list-style-type: none"> • Enfants jusqu'à 13 ans • Exportation non prise en compte • Contribution de la Confédération de 20 % • Enquête SILC 2014 | 3550 (<i>coût total</i>) | 710 |
| Modèle du CN | <ul style="list-style-type: none"> • Enfants jusqu'à 12 ans • Coûts d'exportation = 16 %, Suisse • Contribution de la Confédération de 20 % | 4225 (<i>coût total</i>) | 845 |
| Projet du CN avec propositions du CF | <ul style="list-style-type: none"> • Enfants jusqu'à 12 ans (8P HarmoS) • Coûts d'exportation = 16% des coûts CH • Contribution fédérale de 10 % | 4225 (<i>coût total</i>) | 423 |
| Projet du CN selon la majorité CSEC-E | <ul style="list-style-type: none"> • Enfants jusqu'à 8 ans (4P HarmoS) • Coûts d'exportation = 16% des coûts CH (corrigés du pouvoir d'achat, ils seraient env. 30 % inférieurs) | 3118 (<i>coût total</i>) | 623 |

²³ Les minorités de la CSEC-N ne sont pas représentées ici. Les coûts du projet du Conseil national ont été recalculés sur la base des données actualisées de l'enquête SILC. Ces nouveaux chiffres sont présentés dans le tableau ci-dessous. Voir également les explications qui suivent le tableau.

| | | | |
|---|---|---|----------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Contribution de la Confédération de 20 % | | |
| Projet du CN selon la minorité CSEC-E Poggia | Comme pour la majorité, mais avec une part fédérale de seulement 10 % | 3118 (<i>coût total</i>) | 312 |
| | Modèle de la CSEC-E | | |
| Projet mis en consultation de la CSEC-E | <ul style="list-style-type: none"> • Âge jusqu'à 7 ans • Coûts d'exportation = 16 %, Suisse • Financement par les seules cotisations des employeurs | 637 | 0 |
| | | <i>Relèvement du taux de cotisation employeurs : 0,2 point</i> | |
| Majorité CSEC-E à l'attention du plénum | <ul style="list-style-type: none"> • Enfants jusqu'à 8 ans • Pas de coûts d'exportation • Financement seulement par les cotisations des employeurs | 601 | 0 |
| | | <i>Relèvement du taux de cotisation employeurs : 0,17 point</i> | |
| Minorité CSEC-E Gmür : financement mixte | <ul style="list-style-type: none"> • Comme pour la majorité CSEC-E • La Confédération prend en charge ¼ des coûts ; 200 millions au plus • Les employeurs financent (a) 1/3 des coûts restants (b) ½ des coûts restants (c) la totalité des coûts restants | 601 | 150 (max. 200) |
| | | <i>Relèvement du taux de cotisation employeurs : (a) 0,04 point (b) 0,06 point (c) 0,12 point</i> | |
| Minorité CSEC-E Crevoisier Crelier : limite d'âge plus élevée | <ul style="list-style-type: none"> • Enfants jusqu'à 12 ans • Pas de frais d'exportation | 810 | 0 |
| Minorité CSEC-E Crevoisier Crelier : 1,5 fois l'allocation | <ul style="list-style-type: none"> • Enfants jusqu'à 8 ans • Pas de frais d'exportation | 675 | 0 |

| | | | |
|---|--|---------------------------|----|
| pour enfants en bas âge | <ul style="list-style-type: none"> • Les enfants en bas âge jusqu'à 18 mois donnent droit à 1,5 fois l'allocation. | | |
| Minorité CSEC-E Stark : garde non institutionnelle | <ul style="list-style-type: none"> • Enfants jusqu'à 8 ans • Pas de frais d'exportation • ½ allocation de garde en cas d'accueil non institutionnel | 813 | 0 |
| Conséquences financières des conventions-programmes, par année | | | |
| Conventions-programmes selon le CN | 4 domaines d'encouragement <ul style="list-style-type: none"> • Comblement des lacunes • Qualité des offres • Adaptation aux besoins des parents • Encouragement précoce | 56 | 56 |
| Coûts d'exécution CN | Selon le modèle adopté le 1.3.2023 | 4 | 4 |
| Conventions-programmes CSEC-E | 3 domaines d'encouragement <ul style="list-style-type: none"> • Comblement des lacunes • Création de places pour enfants en situation de handicap • Encouragement précoce | 32 (11) (14) (7) | 32 |
| CSEC-E : exclusion de la petite enfance (Würth) | 2 domaines d'encouragement <ul style="list-style-type: none"> • Comblement des lacunes • Création de places pour enfants en situation de handicap | 15 | 15 |
| Coûts de mise en œuvre CSEC-E | Après la mise en consultation du projet | 3 | 3 |