



21.403

Version corrigée du 2 juin 2022
(voir p. 32, 41s., 52 et 55)

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

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

du 28 avril 2022

Condensé

Le présent projet met en œuvre l'initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles ». La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) propose une nouvelle loi destinée à améliorer les mesures permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle ou formation ainsi qu'à améliorer l'égalité des chances pour les enfants d'âge préscolaire. Selon le projet, la Confédération participe à hauteur de 530 millions de francs par an aux frais à la charge des parents pour l'accueil extra-familial pour enfants. Sur la base de conventions-programmes d'une durée de quatre ans, elle peut en outre octroyer aux cantons des aides financières globales en vue du développement de l'accueil extra-familial pour enfants et de la mise en place de mesures visant à développer leurs politiques d'encouragement de la petite enfance. La Confédération prend en charge au maximum la moitié des dépenses des cantons. Pour la période contractuelle de quatre ans, la CSEC-N propose un crédit d'engagement d'un montant de 160 millions de francs.

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

Le programme d'impulsion de la Confédération est entré en vigueur au 1^{er} février 2003. Les aides financières à la création de places d'accueil pour enfants peuvent être accordées jusqu'au 31 janvier 2023 au plus tard et les deux nouveaux instruments d'encouragement restent en vigueur jusqu'au 30 juin 2023. Le programme d'impulsion a déjà fait l'objet de plusieurs évaluations, dont les résultats montrent que les objectifs visés sont menés à bien avec succès. En conséquence, la CSEC-N souhaite que la Confédération puisse continuer d'apporter son soutien financier à l'accueil extra-familial des enfants. Le 27 janvier 2022, elle a dans cette optique déposé l'initiative parlementaire « Prolongation des contributions fédérales à l'accueil extra-familial pour enfants à la fin de l'année 2024 » (22.403), à laquelle la CSEC-E a décidé de donner suite le 3 mars 2022. Selon cette initiative parlementaire, la LAAcc doit être prolongée, et ce jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi en cours d'élaboration dans le cadre du présent projet, ou au plus tard le 31 décembre 2024.

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

La CSEC-N propose que la Confédération participe à l'avenir durablement aux frais à la charge des parents pour l'accueil extra-familial des enfants. Selon l'avant-projet, il y a pour chaque enfant un droit de la naissance jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire à une contribution de la Confédération pour autant que l'enfant soit pris en charge dans un cadre institutionnel. Les ayants droit sont en principe les parents. La contribution de la Confédération se calcule en fonction du recours effectif à l'accueil extra-familial pour enfants. Elle est due indépendamment de la situation financière des parents. Il demeure de la compétence des cantons et des communes de fixer le cas échéant des tarifs en fonction des revenus. La contribution de la Confédération ne remplace pas les éventuelles subventions des cantons, communes ou employeurs, mais elle s'y ajoute et doit revenir intégralement aux parents afin que les frais à leur charge pour l'accueil extra-familial pour enfants diminuent effectivement. Elle se compose d'une contribution de base et d'une contribution complémentaire. La contribution de base s'élève à 10 % des coûts moyens d'une place d'accueil extra-familial en Suisse. En fonction du canton de domicile de l'enfant, ses parents reçoivent en sus de la contribution de base une contribution complémentaire. Les parents dont l'enfant vit dans un canton qui, comparativement, contribue davantage que d'autres à la réduction des frais à charge des parents pour l'accueil extra-familial des enfants bénéficient d'une contribution complémentaire. À la contribution de base s'ajoute alors une contribution complémentaire de 5 ou 10 % des coûts moyens. Avec la contribution complémentaire est créée une incitation pour les cantons à augmenter leurs subventions dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants. Il s'agit en outre d'éviter que les cantons diminuent leurs subventions dans les mêmes proportions de la participation

de la Confédération. Les cantons sont compétents pour le respect des conditions d'octroi des contributions de la Confédération ainsi que pour le versement de celles-ci aux parents. Selon le projet, la Confédération doit participer à hauteur d'environ 530 millions de francs par an aux frais d'accueil extra-familial pour enfants à la charge des parents.

Le second instrument de soutien prévu par la CSEC-N repose sur des conventions-programmes passées entre la Confédération et les cantons. La Confédération peut accorder aux cantons sur la base de conventions-programmes des aides financières globales pour le développement de l'accueil extra-familial pour enfants ainsi que pour des mesures visant à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance. Pour la période contractuelle, la CSEC-N demande un crédit d'engagement d'un montant de 160 millions de francs. Le projet prévoit au plus trois périodes contractuelles de quatre ans.

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

Table des matières

Condensé	2
1 Genèse du projet	7
2 Contexte	9
2.1 Répartition des compétences en matière d'accueil extra-familial des enfants et de politique de la petite enfance	9
2.2 Répartition des compétences en matière de politique de la petite enfance ¹¹	
2.3 Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants	12
3 Nécessité d'agir	14
3.1 Nécessité d'agir dans le domaine de l'accueil extra-familial des enfants ¹⁴	
3.1.1 Frais élevés supportés par les parents pour l'accueil des enfants en structures institutionnelles	15
3.1.2 Lacunes en matière d'offres d'accueil extra-familial	17
3.1.3 Absence d'adaptation aux besoins des parents de l'offre d'accueil extra-familial des enfants	18
3.1.4 Qualité insuffisante dans les structures d'accueil institutionnelles pour enfants	20
3.2 Nécessité d'intervenir dans le domaine de la politique de la petite enfance ²²	
3.2.1 Lacunes en matière d'offres et organisation hétérogène des offres	23
3.2.2 Coopération insuffisante entre les acteurs et manque d'harmonisation des offres	23
3.2.3 Accès à bas seuil aux offres non garanti pour tous les groupes cibles	24
3.2.4 Absence de bases de données	24
4 Grandes lignes du projet	25
4.1 Objectifs	25
4.2 Nouvelle base légale	26
4.3 Réglementation proposée	26
4.3.1 Contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extra-familial pour enfants	27
4.3.2 Conventions-programmes	29
4.3.2.1 L'instrument de la convention-programme	29
4.3.2.2 Objectifs et mise en œuvre	30
4.4 Cadre financier	32

4.4.1	Contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extra-familial pour enfants	32
4.4.2	Conventions-programmes	33
4.5	Arguments de la minorité de ne pas entrer en matière	33
5	Commentaire des dispositions	35
5.1	Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extra-familial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance ³⁵	
5.2	Arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extra-familial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance ⁵⁴	
6	Conséquences	55
6.1	Conséquences financières et effet sur l'état du personnel pour la Confédération	55
6.1.1	Conséquences financières	55
6.1.2	Effet sur l'état du personnel	55
6.2	Conséquences financières pour les cantons et les communes	55
6.2.1	Conséquences financières	55
6.2.2	Effet sur l'état du personnel	56
6.3	Conséquences économiques	56
6.3.1	Effets sur l'activité lucrative des parents	57
6.3.2	Effets sur le niveau d'éducation des enfants	58
6.3.3	Effets des investissements supplémentaires sur les finances publiques	59
6.3.4	Effets pour les entreprises	60
6.3.5	Effets pour l'économie dans son ensemble	60
6.4	Conséquences sociales	60
7	Aspects juridiques	62
7.1	Constitutionnalité	62
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	63
7.2.1	Droit de l'Union européenne	63
7.2.2	Autres engagements internationaux	63
7.3	Forme de l'acte à adopter	64
7.4	Frein aux dépenses	65
7.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	65
7.6	Conformité à la loi sur les subventions	65
7.7	Délégation de compétences législatives	66
7.8	Protection des données	66

Rapport

1 Genèse du projet

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

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

Lors de ses séances du 16 avril et du 27 mai 2021, la CSEC-N a décidé de constituer une sous-commission composée de 11 membres pour procéder à l'élaboration d'un projet de loi pour concrétiser le contenu de l'initiative. Lors de sa séance du 12 août 2021, l'administration a présenté à la sous-commission le fonctionnement et l'état de la mise en œuvre du programme d'impulsion actuel. La sous-commission a procédé à l'audition de représentants des cantons et des communes ainsi que des acteurs de milieux concernés au sujet de la question de la pérennisation des contributions fédérales concernant l'accueil extra-familial afin d'en déterminer leur point de vue. À la suite de cette audition, la commission a décidé à l'unanimité de charger l'administration de présenter diverses propositions de mise en œuvre relative à l'iv. pa. 21. 403.

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

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

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

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

En date du 3 mars 2022, la CSEC-E a donné suite, par 10 voix contre 0 et 2 abstentions, à l'initiative de la CSEC-N 22.403 « Prolongation des contributions fédérales à l'accueil extra-familial pour enfants à la fin de l'année 2024 ». La CSEC-N a dès lors pu commencer les travaux législatifs.

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

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

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

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

2 Contexte

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

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

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

¹ RS 101

Selon la répartition actuelle des compétences définie à l'art. 116, al. 1, Cst., la Confédération est habilitée à légiférer en matière d'encouragement de la famille dans la mesure où elle soutient des mesures de tiers (cantons, communes, organisations privées). La compétence législative de la Confédération dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants peut être fondée non seulement sur l'art. 116 Cst., mais également sur l'art. 110, al. 1, let. a, Cst. (protection des travailleurs) et l'art. 8, al. 3, Cst. (égalité entre femmes et hommes)².

Les cantons sont quant à eux responsables de l'autorisation, de la surveillance et de la réglementation des institutions actives dans l'accueil extra-familial pour enfants, tâches qu'ils peuvent toutefois confier aux communes. Dans les cantons de AG, LU, OW, ZG et ZH, les communes sont ainsi chargées de l'autorisation et de la surveillance. Le canton de ZG délègue l'autorisation et la surveillance aux communes, mais conserve la haute surveillance. Dans le canton de VS, la compétence de surveillance peut être transférée aux communes. LU et AG sont les seuls cantons à céder la réglementation aux communes³. En vertu de l'art. 316, al. 2, du code civil suisse (CC)⁴, la Confédération règle les principes du régime et des conditions de l'autorisation ainsi que de la surveillance dans l'ordonnance sur le placement d'enfants du 19 octobre 1977 (OPE)⁵. Les cantons sont responsables de l'exécution de l'ordonnance et peuvent édicter des dispositions qui vont plus loin que celles de l'ordonnance. La plupart d'entre eux ont créé une base légale à cette fin, qui régleme aussi les exigences de qualité.

S'agissant des conditions de travail des personnes employées par des structures d'accueil extra-familial, les prescriptions du droit du travail selon le droit fédéral (Code des obligations⁶, Loi sur le travail⁷, etc.) et les lois cantonales s'appliquent.

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

L'art. 116, al. 1, Cst.⁸ a donné naissance à la loi fédérale du 4 octobre 2002⁹ sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc) (cf. ch. 2.3). Il s'agit ici d'un programme d'impulsion limité dans le temps visant à promouvoir une offre d'accueil des enfants adaptée aux besoins et ainsi à permettre aux parents de mieux concilier vie familiale et activité professionnelle ou formation. Il est également désigné par le terme de « financement de départ », comme dans la présente initiative parlementaire de la CSEC-N.

² Les compétences de la Confédération en matière d'accueil extra-familial et parascolaire, avis de droit établi à la demande de la Jacobs Foundation, Mahon et Huruy, janvier 2021 et avis de droit de l'Office fédéral de la justice du 25 octobre 2001, JAAC 66.1.

³ Ecoplan (2020), Offres d'accueil extra-familial : vue d'ensemble de la situation dans les cantons. Normes de qualité, systèmes de financement et vue d'ensemble de l'offre. A l'intention de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS, Berne, 2020, I-2.

⁴ RS 210

⁵ RS 211.222.338

⁶ RS 220

⁷ RS 822.11

⁸ RS 101

⁹ RS 861

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

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

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

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

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

L'accueil extra-familial pour enfants fait partie intégrante du catalogue de prestations¹⁰ d'une politique globale de la petite enfance. Dans ce cadre, les enfants sont en effet non seulement pris en charge, mais aussi soutenus dans leur développement social, émotionnel, cognitif, physique et psychique, dès lors qu'ils bénéficient d'une offre de qualité élevée. Le catalogue englobe toutefois d'autres prestations comme les conseils aux parents ainsi que l'encouragement précoce du langage et la promotion précoce de la santé. Les offres de soutien en cas de difficultés particulières recouvrent entre autres l'éducation précoce spécialisée, les soins pédiatriques à domicile ou l'accompagnement des familles.

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

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

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

La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants est entrée en vigueur le 1^{er} février 2003. De par ce programme d'impulsion limité dans le temps, la Confédération entend favoriser une meilleure conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation. À cette fin, elle octroie des aides financières à l'établissement d'une offre d'accueil des enfants adaptée aux besoins en Suisse. Le programme d'impulsion était initialement prévu pour une durée de huit ans, jusqu'au 31 janvier 2011. Le Parlement l'a à chaque fois prolongé de quatre ans en 2010, 2014 et 2018.

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

Au 1^{er} février 2022, la Confédération avait contribué à la création de 68 490 places – dont 40 185 dans des structures d'accueil de jour et 28 305 dans des structures d'accueil parascolaire –, et s'était à ce titre engagée à hauteur de 430 millions de francs¹¹. D'autres demandes à hauteur de 30 millions de francs environ ont été introduites et sont pour l'heure à l'étude. Les aides financières à la création de places d'accueil pour enfants peuvent être accordées jusqu'au 31 janvier 2023 au plus tard.

L'offre de places a été développée de façon durable : 96 % des structures d'accueil de jour et 94 % des offres d'accueil parascolaire qui ne sont plus subventionnées par la Confédération existent toujours. Le nombre de prestataires ayant été contraints de réduire leur offre après la suppression des aides financières est également très faible¹². L'élargissement de l'offre d'accueil permet à beaucoup de parents d'accroître leur participation au marché du travail. Dans le cadre d'une enquête menée auprès de parents d'enfants gardés dans un établissement subventionné par la Confédération, 21 % des personnes interrogées ayant des enfants en structures d'accueil de jour et 33 % de

¹¹ Office fédéral des assurances sociales (2022) : Aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants : bilan après dix-neuf années (état au 31 janvier 2022), Berne, Office fédéral des assurances sociales, p. 7. Consultable sur : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/archiv-bilanzen.html>.

¹² Ecoplan (2017) : Evaluation du programme d'incitation. Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (Évaluation du programme d'incitation. Effets à long terme des aides financières pour l'accueil extra-familial des enfants. En allemand avec résumé en français). Rapport de recherche n° 13/17, Berne, Office fédéral des assurances sociales. Consultable sur : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html>, p. 61.

celles dont les enfants bénéficiaient d'offres d'accueil parascolaire ont déclaré avoir pu entamer une nouvelle activité lucrative ou augmenter leur taux d'occupation¹³. Sur proposition du Conseil fédéral, le programme d'incitation a été élargi le 1^{er} juillet 2018, dans l'objectif de réduire les frais à la charge des parents et de mieux adapter l'offre d'accueil aux besoins des parents exerçant une activité lucrative. À cette fin, deux nouveaux instruments d'encouragement ont été mis en place. D'une part, la Confédération soutient financièrement les cantons et les communes qui augmentent leurs subventions à l'accueil extra-familial des enfants afin de réduire les frais à la charge des parents. Les aides financières sont octroyées uniquement aux cantons, qui peuvent demander une seule fois à en bénéficier. Le montant de celles-ci est proportionnel à l'augmentation des subventions cantonales et communales dans le canton considéré. D'autre part, la Confédération peut participer au financement des coûts de planification des projets qui visent une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des parents. Il s'agit par exemple de projets améliorant sensiblement l'offre en dehors des heures d'ouverture habituelles ou proposant un accueil des enfants en âge scolaire, organisé en collaboration avec l'école, durant toute la journée. Ce type d'aides financières peut être octroyé aux cantons, aux communes, à d'autres personnes morales et aux personnes physiques qui en font la demande.

Sur proposition du Conseil fédéral, le Parlement a approuvé un crédit d'engagement de 96,8 millions de francs pour les deux nouveaux instruments d'encouragement. Comme il est apparu que ce montant ne suffirait pas au regard des requêtes adressées et annoncées, le Parlement l'a relevé à 176,8 millions de francs actuellement. En date du 1^{er} février 2022, 14 cantons ont introduit une demande de participation de la Confédération à l'augmentation des subventions portant sur des aides financières d'environ 146 millions de francs. S'agissant des projets visant une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des parents, 6 demandes ont à ce jour été approuvées pour un total de quelque 2,2 millions de francs. La Confédération peut accorder des aides financières pour ces deux instruments jusqu'au 30 juin 2023.

L'évaluation des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales¹⁴ révèle que celles-ci génèrent un important effet d'opportunité : 12 des 14 cantons qui ont introduit une demande d'aide financière auraient relevé leurs subventions même en l'absence de ce soutien de la Confédération. Dans 7 des 12 cantons où les augmentations de subventions auraient eu lieu même sans l'aide financière de la Confédération, on constate néanmoins que l'argent de la Confédération a eu un effet positif : l'acceptation politique du projet cantonal a augmenté grâce à la participation de la Confédération, le processus législatif s'est accéléré ou les augmentations des subventions ont été plus élevées que prévu initialement grâce aux aides financières de

¹³ Ecoplan (2013) : Évaluation du programme d'incitation. Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung (en allemand avec résumé en français). Rapport de recherche n° 15/13, Berne : Office fédéral des assurances sociales. Consultable sur : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html>, p. 100.

¹⁴ Cf. Stern, Susanne et al. (2022) : Évaluation des aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants ; effets des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales. Évaluation sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Projet de rapport final du 15.3.2022 (non encore publié). P. 49-55.

la Confédération. D'une manière générale, les cantons présentant déjà un niveau de financement supérieur augmentent davantage leurs subventions que ceux qui bénéficient de contributions moindres. Avec les nouvelles aides financières, les disparités régionales ne disparaissent par conséquent pas – voire pourraient encore s'accroître. Dans la plupart des cantons examinés, la part des dépenses consacrées à l'accueil extra-familial des enfants est inférieure à 0,1 % du PIB cantonal, même après l'augmentation des subventions. Cette proportion demeure faible en comparaison internationale : en 2016, les pays de l'OCDE ont en moyenne affecté 0,6 % de leur PIB rien qu'à l'accueil des enfants de 3 à 5 ans¹⁵. Il y a tout lieu de supposer que les nouvelles aides financières ont des effets variables d'un canton à l'autre et également au sein des cantons. Dans certaines communes, l'augmentation des subventions a considérablement réduit les coûts supportés par les parents. Dans d'autres cantons et communes, elle a surtout servi à répondre à la demande accrue de places (subventionnées), sans que les structures tarifaires ou le montant des subventions par unité d'accueil aient connu d'évolution notable. Du fait du renchérissement des tarifs des structures d'accueil, il est possible que les frais à la charge des parents pour la garde de leurs enfants par des tiers demeurent aussi importants malgré une augmentation des subventions (cette dernière venant ici compenser la hausse tarifaire) voire s'alourdissent (la hausse tarifaire est supérieure à l'augmentation des subventions). Concernant la future organisation des aides financières, les cantons se sont clairement prononcés en faveur d'un changement fondamental de stratégie en direction d'un soutien durable par la Confédération. Dans leurs recommandations, les auteurs de l'évaluation s'opposent également à une reconduction des aides financières sous leur forme actuelle. Ils conseillent de repenser en profondeur le rôle de la Confédération dans le financement de l'accueil extra-familial des enfants et d'étudier l'option du passage à un financement permanent de celle-ci.

3 Nécessité d'agir

3.1 Nécessité d'agir dans le domaine de l'accueil extra-familial des enfants

À l'échelle internationale, la Suisse obtient des résultats relativement médiocres s'agissant de l'accessibilité, de la qualité et du caractère abordable des offres d'accueil extra-familial des enfants d'âge préscolaire. Ce constat ressort d'une étude actuelle, dans le cadre de laquelle 41 pays ont été comparés¹⁶. Des nations comme le Luxembourg, l'Islande, la Suède, la Norvège et l'Allemagne arrivent ici aux premiers rangs, tandis que l'Australie, la Suisse (38^e sur 41), Chypre, les États-Unis et la Slovaquie occupent la queue du classement. En Suisse, la part des enfants de moins de 3 ans ayant été prise en charge dans des structures institutionnelles d'accueil extra-familial s'établissait à environ 34 % en 2019, contre plus de 60 % au Danemark, aux Pays-Bas, en Islande ou encore au Luxembourg. En ce qui concerne le caractère abordable des offres, la proportion du salaire des parents consacrée à l'accueil extra-familial des

¹⁵ OCDE (2019) : Regards sur l'éducation 2019 : Les indicateurs de l'OCDE. Éditions OCDE, Paris.

¹⁶ Gromada, Anna / Richardson, Dominic (2021) : Where do rich countries stand on child-care? Florence : UNICEF. Consultable sur : <https://www.unicef-irc.org/publications/?ThemelId=12235>.

enfants est plus élevée en Suisse que dans tout autre pays. Ce n'est qu'à partir de l'entrée à l'école enfantine ou du cycle élémentaire que les enfants ont accès gratuitement à la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance.

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

- Frais élevés supportés par les parents pour l'accueil des enfants en structures institutionnelles
- Lacunes en matière d'offres d'accueil extra-familial
- Absence d'adaptation aux besoins des parents de l'offre d'accueil extra-familial des enfants
- Qualité insuffisante dans les structures d'accueil institutionnelles pour enfants

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

En Suisse, les frais à la charge des parents pour l'accueil des enfants en structures institutionnelles varient considérablement en fonction de l'offre, de la commune et du canton. Différentes causes sont à l'origine de ces écarts. Les prestataires sont généralement libres de fixer les prix, de sorte que les tarifs minimaux et maximaux sont très fluctuants¹⁷. Là où les cantons cofinancent l'offre d'accueil extra-familial des enfants aux côtés des communes, les tarifs parentaux sont en principe moins élevés. Par ailleurs, le large éventail des déductions fiscales octroyées par les cantons pour les frais de garde des enfants par des tiers est à l'origine de grandes disparités. Enfin, les employeurs participent aussi au financement de l'offre d'accueil extra-familial des enfants dans quelques cantons (TI, GE, NE, FR, VD)¹⁸.

Malgré ces différences, les frais de garde des enfants supportés par les parents en Suisse sont en moyenne nettement plus importants que dans les pays limitrophes. La charge financière des parents d'enfants en bas âge est deux à trois fois plus élevée en Suisse que dans les pays voisins, notamment parce que la participation des pouvoirs publics est sensiblement réduite en comparaison avec l'étranger¹⁹. En moyenne, les coûts complets d'une place dans une structure d'accueil de jour s'établissaient à 110 francs par enfant et par jour en 2016 en Suisse alémanique, mais dépendent fortement des caractéristiques régionales (salaires, loyers et autres frais) et se révèlent

¹⁷ Ecoplan 2020 : p. 4 s. ; Stern, Susanne / Ostrowski, Gaspard et al. (2021) : Financement de l'accueil institutionnel des enfants et tarifs parentaux, Zurich / Genève : INFRAS SA et Evaluanda SA, p. 56-57. Consultable sur : https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/familienergaenzende_kinderbetreuung/Studie_INFRAS_Finanzierung_institutionelle_Kinderbetreuung_und_Elterntarife_2021_FR.pdf.

¹⁸ Stern/Ostrowski : p. 15.

¹⁹ Conseil fédéral (2015) : Coûts complets et financement des places de crèche en comparaison internationale. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 13.3259 Christine Bulliard-Marbach « Baisser les tarifs des crèches et dynamiser le secteur » du 22 mars 2013, p. 8. Consultable sur : <https://www.parlament.ch/centers/eparl/cu-ria/2013/20133259/Bericht%20BR%20F.pdf>.

par conséquent très variables²⁰. Ces coûts ne sont ainsi pas plus élevés qu'à l'étranger²¹.

Différentes études montrent que les frais de garde conséquents à la charge des parents constituent l'un des principaux freins à la conciliation entre vie familiale et professionnelle, et sont même à l'origine d'effets négatifs sur l'activité dans beaucoup de familles²². Selon une récente étude, on peut supposer qu'ils exercent un effet dissuasif pour quelque 11 % de parents²³. Une enquête menée en 2017 auprès de parents révèle que, malgré un besoin de garde, une part significative d'entre eux – 43 % dans le domaine préscolaire et 25 % au niveau parascolaire – renonce aux prestations d'accueil extra-familial, les jugeant trop onéreuses²⁴.

Bien que nombre d'études montrent que les enfants issus de milieux socialement défavorisés sont ceux qui profitent le plus d'une offre d'accueil institutionnelle et que cette prise en charge se répercute de manière positive sur leurs chances de formation, ils y ont relativement peu recours, les coûts élevés à la charge des parents représentant ici le principal obstacle. D'après une enquête, les familles socialement défavorisées sont souvent prises dans un cercle vicieux : elles ne trouvent pas de place d'accueil à un prix abordable. Il est donc impossible, pour les mères en particulier, d'améliorer leurs qualifications, de suivre une formation continue ou d'exercer un emploi régulier. Elles n'ont ainsi aucune chance de s'assurer un revenu stable qui leur permettrait de payer une place de garde²⁵. Dans les ménages monoparentaux surtout, le parent s'occupant seul de ses enfants (généralement la mère) ne peut fréquemment exercer qu'une activité professionnelle à temps partiel. C'est l'une des raisons pour lesquelles les personnes vivant dans de tels ménages sont particulièrement souvent tributaires de l'aide sociale²⁶.

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

21 Conseil fédéral (2015) : p. 8.

22 Stern, Susanne et al. (2018) : Garde des enfants et activité professionnelle : ce que les parents souhaitent, Zurich : INFRAS, p. 60. Version abrégée consultable sur : https://www.infras.ch/media/filer_public/d6/7a/d67aeel5-401d-4a7b-9e76-3302a6e60393/jf_2018_whitepaper_sur_la_compatibilite_entre_travail_et_vie_de_famille.pdf.

23 Credit Suisse (2021) : p. 3

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

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

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

3.1.2 Lacunes en matière d'offres d'accueil extra-familial

À l'heure actuelle, il existe près de 3200 institutions dotées chacune d'environ 31,4 places d'accueil, c'est-à-dire que l'offre recouvre quelque 100 000 *places pour les enfants d'âge préscolaire*. En partant du principe qu'un enfant occupe généralement une demi-place d'accueil, ces institutions peuvent prendre en charge jusqu'à 200 000 enfants. Près de la moitié des institutions se situent cependant dans les cantons de ZH (env. 700) et VD (755) où se trouvent les grandes agglomérations de Zurich et Lausanne²⁷.

L'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire du 14 juin 2007 (concordat HarmoS) oblige les cantons à proposer des offres d'écoles à horaire continu. Son article 11 précise qu'une offre appropriée de *prise en charge des élèves est proposée en dehors du temps d'enseignement* (structures de jour) et que la formule des horaires blocs doit être privilégiée dans l'organisation de l'enseignement. De l'avis de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), le concordat HarmoS ne contient pas de prescriptions explicites et ne propose pas non plus de modèle valable pour toute la Suisse. Les quinze cantons adhérents s'engagent néanmoins à mettre à disposition des structures de jour adaptées aux besoins sur place. Différentes offres répondant aux besoins locaux doivent être possibles. Certains cantons non adhérents au concordat ont édicté leurs propres conditions-cadres concernant les offres d'accueil parascolaire²⁸.

Les formes d'organisation de l'accueil extra-familial pour enfants revêtent une très grande diversité en Suisse, ce qui se reflète également dans la terminologie²⁹. En 2015, les villes-centres proposaient pratiquement la moitié des places d'accueil parascolaire, suivies par les communes d'agglomération qui totalisaient 44 %. Avec seulement 8 %, les communes rurales affichaient l'offre la plus faible³⁰. À l'échelle nationale, l'accueil à midi est la prestation la plus fréquemment utilisée. Plus les enfants sont jeunes, plus le nombre de modules d'accueil mis à profit par les parents est important. De nombreux parents – et surtout les mères – souhaiteraient travailler davantage et apprécieraient par conséquent un élargissement des offres d'accueil parascolaire. Une récente enquête menée par le canton de Neuchâtel auprès des parents a montré que, lorsque leur enfant commence l'école, ceux-ci réduisent involontairement plus fréquemment leur taux d'occupation qu'à sa naissance³¹.

²⁷ Ecoplan 2020 : p. 5.

²⁸ Initiative des villes pour la formation (2021) : Éducation et accueil à journée continue dans les villes suisses. Modèles, expériences, recommandations. Document thématique, Winterthour : Initiative des villes pour la formation, p. 7. Consultable sur : <https://staedteverband.ch/cmsfiles/themenpapier%202021%20f.pdf?v=20220329133128>.

²⁹ Initiative des villes pour la formation 2021 : p. 7

³⁰ Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) (2015) : L'accueil parascolaire vu par les parents et les enfants. Rapport de recherche, Berne : Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), p. 12. Consultable sur : https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/f_15_Forsch_SEB.pdf.

³¹ Initiative des villes pour la formation 2021 : p. 7.

En Suisse, plus d'un tiers des enfants de moins de 3 ans sont pris en charge dans des structures institutionnelles d'accueil, ce qui, en *comparaison internationale*, correspond à la moyenne européenne (35 %). La durée d'accueil est toutefois nettement moins importante que dans l'Union européenne (UE). La part des enfants de moins de 3 ans qui sont gardés 30 heures ou plus par semaine dans des structures institutionnelles s'établit à 6 % en Suisse, contre 19 % en moyenne dans l'UE³². La fréquence du placement joue un rôle majeur lors de l'évaluation des répercussions de l'accueil extra-familial sur les enfants : les recherches ont surtout relevé des effets positifs lorsque les enfants passent deux à trois jours par semaine dans de telles structures. Les analyses d'études longitudinales ont démontré qu'il existe un lien essentiellement positif entre la fréquentation d'une structure d'accueil de jour, les prestations scolaires et l'évolution du développement des enfants. L'encouragement linguistique précoce se révèle très important pour le développement cognitif et linguistique des petits enfants³³.

Malgré la participation de longue date de la Confédération à la création de places d'accueil, la CSEC-N estime que des lacunes subsistent au niveau de l'offre. Celles-ci sont particulièrement marquées dans les agglomérations et les zones rurales. Les évaluations du programme d'impulsion de la Confédération montrent que l'offre de places d'accueil extra-familial ne suffit toujours pas à répondre à la demande. Quelque 20 % des enfants d'âge préscolaire et 18 % des enfants en âge scolaire ne peuvent pas être gardés autant que les parents en auraient besoin³⁴. Les mères sont particulièrement touchées par le sous-emploi : engagées à temps partiel, elles aimeraient travailler davantage et seraient disponibles pour exercer à un taux d'occupation supérieur. La part dans le total des actifs des mères en sous-emploi atteint 14 % pour celles qui ont un partenaire (pères avec partenaire : 1,9 %) et 17 % pour celles qui sont seules. Ces chiffres s'expliquent probablement par des difficultés d'organisation ou un manque de temps pour la recherche d'un emploi³⁵.

3.1.3 Absence d'adaptation aux besoins des parents de l'offre d'accueil extra-familial des enfants

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

Avec l'entrée à l'école, les parents doivent faire face à de nouveaux défis : les horaires scolaires ne couvrent pas une journée normale de travail et les vacances scolaires sont notablement plus longues que les vacances auxquelles ont droit les salariés. Dans la

³² Office fédéral de la statistique 2021 : p. 88.

³³ Balthasar, Andreas / Kaplan, Caroline (2019) : Whitepaper sur l'engagement en faveur de la petite enfance : priorité à l'enfant, Lucerne : Interface, p. 5 ss. Consultable sur : https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/01/JF_whitepaper_engagement-petite-enfance_priorite-lenfant.pdf.

³⁴ Bieri, Oliver / Ramsden, Alma / Felfe, Christina (2017) : p. 83.

³⁵ Office fédéral de la statistique 2021 : p. 27.

pratique, pendant la période des vacances scolaires, les parents doivent souvent jongler avec différents modes de garde pour pouvoir continuer à travailler. La fréquentation de structures d'accueil parascolaire, de camps de vacances ou autres activités proposées pendant ces vacances représente un coût non négligeable dans le budget familial. Dans le cadre d'une enquête auprès des parents réalisée en 2017, plus d'un tiers des participants (38,8 %) déplorait le manque de possibilités d'accueil pendant les vacances scolaires³⁶.

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

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

On estime qu'il y a en Suisse 9000 enfants d'âge préscolaire en situation de handicap. Il y a tout lieu de supposer que 3000 d'entre eux revendiqueraient une place d'accueil extra-familial si de telles places étaient disponibles à un prix abordable. Sur ce nombre, 2250 enfants porteurs de handicaps légers pourraient être intégrés moyennant une charge supplémentaire modérée en terme de temps. Pour les autres 750 enfants avec des handicaps lourds, l'effort supplémentaire serait plus conséquent³⁷.

De l'avis de la CSEC-N, l'offre actuelle d'accueil extra-familial à l'intention des enfants en situation de handicap n'est cependant pas suffisante. Les parents de ces enfants sont bien souvent livrés à eux-mêmes et dépendent du bon vouloir des structures d'accueil qui acceptent de prendre en charge leur enfant malgré des ressources lacunaires. Dans la majorité des cantons, les enfants avec handicaps lourds n'ont pas la possibilité d'être accueillis dans une telle structure³⁸.

La prise en charge d'enfants en situation de handicap nécessite des besoins en personnel accrus. Des ressources temporelles supplémentaires sont requises pour l'encadrement, les soins ainsi que la coordination avec les parents, les thérapeutes et les autorités. Le besoin de prise en charge dépend du degré de gravité du handicap³⁹. Les frais de personnel se révèlent en conséquence plus élevés. Ce à quoi s'ajoutent les coûts liés à la formation continue, aux salaires du personnel d'encadrement plus qualifié,

³⁶ Bieri, Oliver / Ramsden, Alma / Felfe, Christina (2017) : p. 56.

³⁷ Fischer, Alex / Häfliger, Miriam / Pestalozzi, Anna (2021) : Procap 2021 : Accueil extra-familial des enfants en situations de handicap. Une analyse de la demande, de l'offre et des mécanismes de financement – pour enfants en situations de handicap en âge préscolaire en Suisse. Un rapport de Procap Suisse, Domaine Politique sociale, Olten : Procap Suisse, p. 2. Consultable sur : https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angelote/Beratung_Information/Politik/Dow-loads/KITA/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_FR_BF_Web.pdf.

³⁸ Fischer, Alex / Häfliger, Miriam / Pestalozzi, Anna (2021) : p. 38.

³⁹ Fischer, Alex / Häfliger, Miriam / Pestalozzi, Anna (2021) : p. 30 s.

aux prestations d'éducation précoce, aux éventuelles mesures de construction (absence d'obstacles) et à l'achat de moyens auxiliaires⁴⁰. Une grande majorité des collectivités ne participe pas à la prise en charge des coûts supplémentaires de l'accueil extra-familial des enfants porteurs de handicaps lourds. S'agissant des enfants avec handicaps légers, environ un tiers des cantons assume entièrement ces coûts, un tiers partiellement et un tiers pas du tout⁴¹.

La liberté des parents de décider de s'occuper eux-mêmes de leur enfant d'âge préscolaire en situation de handicap ou d'en confier la garde (en partie) à une structure extra-familiale dépend largement du lieu de domicile et s'en trouve ainsi fortement limitée. Cela est particulièrement vrai pour les enfants lourdement handicapés⁴².

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

En ce qui concerne l'accueil institutionnel des enfants, l'OPE règle dans les grandes lignes l'autorisation et la surveillance des structures d'accueil. Les conditions applicables à l'autorisation y sont formulées de manière très générale. Les cantons ont la possibilité de prévoir d'autres exigences et réglementations dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants. Certains cantons délèguent tout ou partie de ces compétences aux communes. La pratique en matière de surveillance diffère aussi très fortement entre les cantons et les communes. Les prescriptions cantonales relatives à la qualité dans les structures d'accueil institutionnelles pour enfants varient en particulier au niveau des concepts pédagogiques, de la formation du personnel et du taux d'encadrement⁴³.

Une offre d'accueil extra-familial de bonne qualité soutient non seulement les parents dans l'exercice d'une activité lucrative ou le suivi d'une formation, mais contribue aussi dans une large mesure à la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance. La formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance soutiennent le développement social, émotionnel, cognitif, physique et psychique des enfants, leur permettant de devenir des personnalités responsables et capables de vivre en société⁴⁴.

En Suisse, la qualité de l'accueil extra-familial pour enfants n'est pas systématiquement recensée et analysée. Des différences significatives s'observent entre la Suisse alémanique et la Suisse romande s'agissant des qualifications requises des personnes employées dans les structures d'accueil de jour. En Suisse alémanique, il est fréquent que seuls les collaborateurs à des fonctions de direction disposent d'une formation de niveau tertiaire, tandis qu'un tel titre est aussi la norme à l'échelle de l'encadrement

40 Fischer, Alex / Häfliger, Miriam / Pestalozzi, Anna (2021) : p. 40.

41 Fischer, Alex / Häfliger, Miriam / Pestalozzi, Anna (2021) : p. 48.

42 Fischer, Alex / Häfliger, Miriam / Pestalozzi, Anna (2021) : p. 57.

43 Conseil fédéral (2021) : p. 35 s.

44 Wustmann, Corina / Simoni, Heidi (2016) : Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse. Document national de référence sur la qualité dans le domaine de la petite enfance. Support pour le débat et la réflexion à l'adresse des professionnels, des formateurs, des scientifiques, des politiques et du grand public. 3^e édition revue et augmentée, Zurich : Commission suisse pour l'UNESCO et Réseau suisse d'accueil extra-familial, p. 24 s. Consultable sur : <https://www.unesco.ch/wp-content/uploads/2017/03/FR%39c3%9cHKINDLICHE-BILDUNG-FR-1.pdf>.

en Suisse romande. Les experts de Suisse alémanique s'accordent largement à considérer que les employés ayant suivi une formation de base pédagogique ou sociale ont besoin de qualifications complémentaires afin que les structures d'accueil de jour puissent mener à bien les tâches de formation, d'accueil et d'éducation de la petite enfance qui leur incombent. Chez les assistants socio-éducatifs (ASE), des lacunes de compétences sont relevées concernant en particulier l'orientation pédagogique, l'encouragement linguistique, l'intégration (connaissances spécifiques relatives à la pédagogie interculturelle, aux questions de préjudice social et au rapport à la diversité), le renforcement des compétences éducatives des parents ainsi que les compétences personnelles⁴⁵. Par ailleurs, il est depuis longtemps souligné que la part de collaborateurs sans formation formelle est trop élevée dans de nombreuses structures d'accueil de jour. Au sein des institutions bénéficiant d'aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants de la Confédération, 43 % des employés ne disposent pas (encore) d'une formation spécifique pour l'accueil tant de jour que parascolaire⁴⁶. Les stages consécutifs et durables représentent notamment un problème. Près de la moitié des apprentis ASE doivent faire le détour par un ou plusieurs stages avant de trouver une place d'apprentissage⁴⁷. On constate chez les parents d'accueil de jour qu'ils disposent certes d'une riche expérience pratique, mais rarement des savoirs techniques correspondants et des connaissances théoriques⁴⁸.

Les effets de l'accueil extra-familial des enfants dépendent largement de la qualité de l'encadrement : plus celle-ci est élevée, meilleurs sont les résultats en matière d'encouragement du développement des enfants ainsi que de prévention des comportements négatifs et des troubles du comportement⁴⁹.

Les enfants de familles défavorisées, en particulier issus de l'immigration, profitent tout spécialement de l'encouragement linguistique qui, en améliorant leurs capacités

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

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

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

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

49 Interview mit Andreas Balthasar vom 25.02.2020: Neue Schweizer Erkenntnisse zu Kitabesuch und Schulerfolg. Consultable sur : <https://jacobsfoundation.org/neue-schweizer-erkenntnisse-zu-kitabesuch-und-schulerfolg/>

dans ce domaine, favorise leur intégration sociale avant même l'entrée à l'école enfantine⁵⁰. Le fait que les enfants dont la langue maternelle diffère de celle parlée localement et/ou qui proviennent d'un milieu socio-économique modeste puissent bénéficier précocement (entre un an et demi et trois ans) et dans une mesure suffisante (de l'ordre de 14 à 21 heures par semaine) d'une offre de qualité revêt une très grande importance⁵¹.

La disposition des parents à confier la garde de leurs enfants à une structure extra-familiale dépend essentiellement des coûts à leur charge, mais aussi de la qualité de l'offre⁵².

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

La CSEC-N se penche sur les objectifs de la politique de la petite enfance depuis 2017. Elle a élaboré une possible mesure sur le plan fédéral dans la perspective de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 17.412 Matthias Aebischer « Égalité des chances dès la naissance ». La commission a décidé de soutenir des programmes dans le domaine de la petite enfance au moyen d'un mécanisme de financement incitatif en faveur des cantons en vue d'encourager les autorités cantonales et communales compétentes à développer leurs offres en fonction des besoins. Dans ce cadre, la Confédération pourrait soutenir les mesures visant à améliorer la coordination à l'échelle cantonale. Le projet a été accepté par le Conseil national le 18 juin 2020, mais rejeté par le Conseil des États le 9 septembre 2020. La CSEC-N a décidé de reporter la suite de l'examen de l'initiative parlementaire⁵³. Compte tenu des travaux en cours pour la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles », la commission a décidé le 28 janvier 2022 d'ajourner une nouvelle fois l'examen de l'initiative parlementaire 17.412 « Égalité des chances dès la naissance »⁵⁴.

Le 12 avril 2019, la CSEC-N a déposé le postulat 19.3417 « Stratégie visant à renforcer l'encouragement précoce ». Elle y a chargé le Conseil fédéral d'élaborer une stratégie visant à développer et à renforcer l'encouragement précoce des enfants en

⁵⁰ Balthasar, Andreas / Kaplan, Caroline (2019) : Whitepaper sur l'engagement en faveur de la petite enfance : priorité à l'enfant, Lucerne : Interface, p. 7. Consultable sur : https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/01/JF_whitepaper_engagement-petite-enfance_priorite-lenfant.pdf.

⁵¹ Vogt, Franziska / Stern, Susanne / Fillietaz, Laurent (2022). Frühe Sprachförderung. Internationale Forschungsbefunde und Bestandesaufnahme zur frühen Sprachförderung in der Schweiz. Étude mandatée par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation, Saint-Gall, Zurich et Genève : Haute école pédagogique de Saint-Gall, INFRAS, Université de Genève, p. 6 s. (non encore publié)

⁵² Stern, Susanne et al., 2018 : p. 24.

⁵³ Cf. communiqué de presse de la CSEC-N du 19.2.2021 : « Renforcement du soutien de la Confédération à l'accueil extra-familial pour enfants ». Consultable sur : <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wbk-n-2021-02-19.aspx?lang=1036>.

⁵⁴ Cf. communiqué de presse de la CSEC-N du 28.1.2022 : « Mais im Bundeshaus 5.0: la commission à la recherche d'un compromis ». Consultable sur : <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wbk-n-2022-01-28.aspx>.

Suisse. Le rapport du Conseil fédéral en réponse à ce postulat⁵⁵ synthétise les connaissances actuelles concernant l'offre et la demande ainsi que la qualité et le financement des offres dans le domaine de la politique de la petite enfance, et présente le besoin d'intervention relevé par différents acteurs en Suisse.

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

Les informations disponibles sur l'offre et la demande dans le domaine de la petite enfance ne permettent pas de formuler d'appréciation générale concernant la situation en Suisse. Une analyse à l'échelle nationale mandatée par l'Association des Communes Suisses⁵⁶ révèle cependant une offre lacunaire ou insuffisante – dont la diversité et la qualité sont en outre très variables – dans les petites et moyennes communes. Un besoin d'intervention est identifié en ce qui concerne la formation professionnelle des spécialistes actifs dans les domaines de travail relevant de la politique de la petite enfance et les normes de qualité. L'état des lieux réalisé révèle d'importantes différences régionales dans le financement des offres destinées à la petite enfance au sein des petites et moyennes communes helvétiques. En Suisse alémanique et romande, seule une partie des offres est généralement cofinancée par les pouvoirs publics, tandis que le modèle du financement intégral par les communes est largement répandu en Suisse italienne. Des analyses de la situation pour les grandes communes et villes font défaut.

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

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

⁵⁵ Rapport du Conseil fédéral. Politique de la petite enfance

⁵⁶ Meier Magistretti, Claudia / Schraner, Marco (2017) : Encouragement précoce dans les petites et moyennes communes. Les communes comme plateforme stratégique et réseaux d'encouragement précoce : Analyse de la situation et recommandations. Berne : Association des Communes Suisses. Consultable sur : https://www.chgemeinden.ch/wAssets/docs/publikationen/franzoesisch/Situationsanalyse_FR.pdf

la coordination entre les mesures des différents services demeurent néanmoins un défi⁵⁷.

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

Un besoin d'intervention s'observe également en ce qui concerne la garantie d'un seuil d'accès bas aux offres de la politique de la petite enfance aux familles socialement défavorisées, issues ou non de la migration, ainsi qu'aux enfants et parents en situation de handicap. Les résultats de recherches attestent que les mesures relevant de la politique de la petite enfance ont des effets positifs sur le développement et les chances de formation, en particulier chez les enfants issus de familles défavorisées. Ces enfants recourent toutefois moins fréquemment que la moyenne aux offres. Il n'est pas rare que les coûts constituent ici un frein majeur⁵⁸. Un réseau de soutien institutionnalisé mettant en relation les diverses offres est important pour l'accès à celles-ci, mais fait bien souvent défaut⁵⁹. Par ailleurs, l'égalité des chances des enfants et des parents en situation de handicap n'est à ce jour pas acquise dans de nombreux domaines de la politique de la petite enfance. Les enfants et les personnes chargées de leur éducation présentant des handicaps devraient également, dans la mesure du possible, bénéficier d'un accès sans obstacle aux offres⁶⁰.

3.2.4 Absence de bases de données

Des bases de données pour le développement de mesures ciblées en matière de politique de la petite enfance font largement défaut (par ex. informations relatives à l'état de santé général des enfants d'âge préscolaire). Dans les sources de données qui enregistrent les enfants dès leur naissance, les données sont agrégées au sein de tranches d'âge trop vastes et la catégorie des 0 à 4 ans n'est guère couverte⁶¹. Peu d'informations sur la santé psychique des enfants d'âge préscolaire sont disponibles. Les

⁵⁷ CDIP, CDS, CDAS (2019) : Ensemble en faveur de l'encouragement précoce. Rapport du colloque conjoint de la CDIP, de la CDS et de la CDAS du 11 juin 2019. Berne : Secrétariats généraux CDIP, CDAS et CDS, p. 17. Consultable sur : https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/a23f41a5/6a4f/4a88/88da/98db6ec7a95f/2020.04.03_Tagungsbericht_Fr%C3%BCher_F%C3%B6rderung_f.pdf.

⁵⁸ Stern, Susanne / Schwab Cammarano, Stephanie (2018) : Encouragement précoce. Guide à l'intention des petites et moyennes communes. Berne : Programme national contre la pauvreté / OFAS, pp. 10 ss. Consultable sur : https://www.contre-la-pauvrete.ch/fileadmin/kundendaten/Fruhe_Foerderung_in_Gemeinden/GzD_fr_NAP_Fruhe_Foerderung.pdf.

⁵⁹ Conseil fédéral (2018) : Résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018. Rapport du Conseil fédéral sur le Programme national et donnant suite à la motion 14.3890 Groupe socialiste du 25 septembre 2014, Berne, p. 11. Consultable sur : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/politique-sociale/soziale-absicherung/lutte-contre-la-pauvrete.html>.

⁶⁰ Conseil fédéral (2018) : Politique en faveur des personnes handicapées. Rapport du conseil fédéral, Berne, p. 13 s. Consultable sur : <https://www.edi.admin.ch/edi/fr/home/fachstellen/bfeh/politique-nationale-du-handicap.html>.

⁶¹ Dratva et al. (2019) : Santé et prévention : vue d'ensemble scientifique de la petite enfance (0 à 4 ans) en Suisse. Étude mandatée par l'OFSP, p. 1. Winterthour : ZHAW, Département Santé. Consultable sur : <https://www.aramis.admin.ch/Default?DocumentID=50035&Load=true>.

chiffres sur la fréquence et la des manifestations d'instabilité psychique ne concernent par exemple que des enfants d'âge scolaire⁶². Les données et études pertinentes sur l'utilisation des médias numériques par les enfants d'âge préscolaire sont également rares⁶³.

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

4 Grandes lignes du projet

4.1 Objectifs

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

L'objectif consistant à améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation correspond à celui de l'actuelle LAAcc. À cet égard, différentes mesures sont requises, parmi lesquelles des congés après la naissance ou l'adoption d'un enfant (congé de maternité, congé de paternité, congé parental, congé d'adoption), la mise en place de conditions de travail favorables aux familles (par ex. horaires flexibles), le soutien aux personnes exerçant une activité lucrative qui s'occupent de leurs proches, des dispositions fiscales ainsi que des mesures de concrétisation de l'égalité salariale entre femmes et hommes. Le projet de loi place l'accent sur l'accueil extra-familial pour enfants car celui-ci joue un rôle clé dans l'amélioration de la conciliation entre famille et travail, domaine où la nécessité d'agir n'est plus à prouver. Une offre d'accueil extra-familial de qualité et d'un prix abordable est une condition nécessaire pour permettre aux parents d'exercer régulièrement une activité lucrative ou de suivre une formation. Conformément à la LAAcc, la garde institutionnelle doit être encouragée dans le cadre d'offres tant privées que publiques : garderies dans le domaine préscolaire, structures d'accueil de jour ou écoles à horaire continu pour les enfants en âge scolaire ainsi que familles de jour organisées en association de parents de jour.

L'égalité des chances pour les enfants d'âge préscolaire vise à protéger tous les enfants d'âge préscolaire en Suisse, de promouvoir et de soutenir de manière appropriée le développement de leurs facultés émotionnelles, sociales, créatives, motrices, linguistiques et cognitives, de même que de leur permettre de devenir des adultes indépendants et responsables. Des mesures ciblées pour améliorer l'égalité des chances des enfants d'âge préscolaire réduisent les conditions de départ inégales avant l'entrée à l'école. Elle soutient les parents dans l'élargissement de leur capacité d'action et de leurs compétences en matière d'éducation. Ces mesures visent pour l'essentiel à créer

⁶² von Wyl, Agnes / Chew Howard, Erica / Bohleber, Laura / Haemmerle, Patrick (2017) : Santé mentale et maladies psychiques des enfants et des adolescents en Suisse : prise en charge et épidémiologie. Inventaire des rapports empiriques parus de 2006 à 2016. Neuchâtel : Observatoire suisse de la santé, p. 8. Consultable sur : https://www.obsan.ad-min.ch/sites/default/files/2021-08/obsan_dossier_62_2.pdf.

⁶³ Observatoire suisse de la santé (2020) : La santé en Suisse – Enfants, adolescents et jeunes adultes. Rapport national sur la santé 2020. Berne : Observatoire suisse de la santé. Consultable sur : <https://www.gesundheitsbericht.ch/fr/media/6/download>.

et à mettre à la disposition des enfants un environnement d'apprentissage stimulant et bienveillant au sein de la famille comme à l'extérieur de celle-ci. Dans ce cadre, il convient d'aider les cantons à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance en fonction des besoins, en leur permettant de combler les lacunes identifiées ainsi que d'améliorer l'accès aux offres, la mise en réseau des acteurs et la qualité des offres. Les champs d'action possibles sont notamment les soins durant la petite enfance, les offres de prise en charge et d'encouragement pour les enfants en âge préscolaire, les formations et les conseils destinés aux parents, les programmes de visites à domicile, l'encouragement précoce des compétences linguistiques ou encore l'aménagement de l'espace social.

4.2 Nouvelle base légale

La durée de validité de la LAAcc est limitée et s'achève au 30 juin 2023. La CSEC-N souhaite que la Confédération puisse continuer d'apporter son soutien financier à l'accueil extra-familial des enfants. Le 27 janvier 2022, elle a dans cette optique déposé l'initiative parlementaire « Prolongation des contributions fédérales à l'accueil extra-familial pour enfants à la fin de l'année 2024 » (22.403), à laquelle la CSEC-E a décidé de donner suite le 3 mars 2022. Cette initiative prévoit que la LAAcc soit prolongée, et ce jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi en cours d'élaboration dans le cadre du présent projet, ou au plus tard le 31 décembre 2024.

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

4.3 Réglementation proposée

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

Dans le cadre du programme d'impulsion en cours, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) alloue en règle générale les aides financières par voie de décision

conformément à l'art. 16 de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités⁶⁴ du 5 octobre 1990 (loi sur les subventions, LSu). L'avant-projet de loi prévoit d'allouer des contributions de la Confédération au paiement des frais à la charge des parents pour l'accueil extra-familial pour enfants à titre de mesure visant à en réduire le montant. Les cantons sont responsables du respect des conditions d'octroi et du versement des contributions de garde aux parents. Afin de remédier à toutes les autres lacunes constatées, la Confédération peut accorder aux cantons des aides financières globales sur la base de conventions-programmes. Cet instrument d'encouragement de la Confédération tient compte du fait que la responsabilité première de l'accueil extra-familial pour enfants et de la politique d'encouragement de la petite enfance incombe aux cantons en vertu de la répartition actuelle des compétences (cf. ch. 2.1). Il revient par conséquent aussi en premier lieu à ces derniers de remédier aux lacunes constatées. Les conventions-programmes ont notamment pour avantage de conférer aux cantons une plus large marge de manœuvre grâce à des montants globaux ou forfaitaires alloués sur une période de plusieurs années. Simultanément, il est possible de contrebalancer l'hétérogénéité dans les cantons par des objectifs communs.

4.3.1 Contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extra-familial pour enfants

Les frais à la charge des parents pour l'accueil extra-familial des enfants sont en moyenne nettement plus élevés en Suisse que dans les pays voisins (cf. ch. 3.1.1). La Confédération doit donc à l'avenir participer à ces frais. Selon l'avant-projet, chaque enfant a droit à une contribution de la Confédération dès sa naissance jusqu'à la fin de sa scolarité obligatoire, pour autant qu'il soit pris en charge dans un cadre institutionnel. La garde institutionnelle est la prise en charge régulière d'enfants d'âge préscolaire et scolaire dans des structures privées ou publiques (p. ex. crèches, structures d'accueil de jour, écoles à horaire continu) ou dans des familles de jour organisées en associations d'accueil de jour. En règle générale, les ayants droit sont les parents ou les personnes qui détiennent l'autorité parentale et chez qui les frais de garde sont occasionnés. Le montant de la contribution de la Confédération se calcule en fonction du recours effectif à l'accueil extra-familial pour enfants. Les parents n'ont donc droit à une contribution de la Confédération que pour la durée effective de la garde institutionnelle qui leur est facturée. Dans la pratique, cette durée est généralement calculée par jour ou par demi-jour et facturée mensuellement aux parents. Une seule contribution de la Confédération est versée par enfant. Les enfants pris en charge à l'étranger dans un cadre institutionnel n'ont droit à une contribution de la Confédération que si une convention internationale le prévoit.

La contribution de la Confédération est accordée aux parents indépendamment de leur situation financière. Comme jusqu'à présent, il appartient au canton ou à la commune de prévoir, le cas échéant, des tarifs en fonction du revenu. La contribution de la Confédération ne remplace pas les éventuelles subventions des cantons et des communes, ni - selon les cantons - les contributions des employeurs prescrites par la loi. Elle

s'ajoute à ces éventuelles subventions et doit profiter intégralement aux parents afin de réduire effectivement leurs frais pour l'accueil extra-familial des enfants.

La contribution de la Confédération se compose d'une contribution de base et d'une contribution complémentaire. La *contribution de base* correspond à 10 % des coûts moyens d'une place d'accueil extra-familial. Ces coûts peuvent varier notamment en fonction du type de garde institutionnelle. Ainsi, le coût de la prise en charge d'un enfant dans une crèche est généralement plus élevé que celui d'une offre d'accueil parascolaire. Les parents d'un enfant en situation de handicap peuvent également se voir facturer des frais plus élevés, car la prise en charge est plus importante (cf. ch. 3.1.3). La Confédération recensera régulièrement les coûts moyens d'une place d'accueil pour enfants pour les différents types de garde institutionnelle. Le Conseil fédéral édicte les dispositions nécessaires à cet effet dans l'ordonnance.

Selon le canton de résidence de l'enfant, les parents reçoivent une contribution complémentaire en plus de la contribution de base. Si l'enfant réside dans un canton qui contribue comparativement plus que d'autres cantons à la réduction des frais à charge des parents pour l'accueil extra-familial pour enfants, une contribution complémentaire est versée. La contribution de base serait augmentée de 5 % ou de 10 %. Il s'agit ainsi d'inciter les cantons à augmenter leurs subventions dans le domaine de l'accueil extra-familial des enfants. Il y a lieu en outre d'éviter que les cantons ne réduisent leurs subventions dans la même mesure que la Confédération y participe. Le montant de la contribution complémentaire est déterminé par le montant annuel moyen des subventions versées par enfant de moins de 16 ans au sein d'un canton. Sont prises en compte les subventions du canton et des communes, y compris les contributions des employeurs prescrites par la loi, qui permettent de réduire les frais à la charge des parents pour l'accueil extra-familial des enfants. Le Conseil fédéral fixe dans l'ordonnance la contribution annuelle moyenne nécessaire pour donner droit à la contribution complémentaire de 5 % ou de 10 %. La Confédération classe périodiquement les cantons sur la base du montant annuel moyen des subventions versées au sein des cantons afin de déterminer le montant de la contribution complémentaire (cf. ch. 4.4.1).

Selon le canton de résidence de l'enfant, les contributions de la Confédération suivantes sont versées aux parents :

- 10 % des coûts moyens de garde (contribution de base uniquement)
- 15 % des frais de garde moyens (contribution de base de 10 % plus contribution complémentaire de 5 %).
- 20 % des frais moyens de garde (contribution de base de 10 % plus contribution complémentaire de 10 %).

Les frais à la charge des parents pour l'accueil extra-familial des enfants sont mensuels. La contribution de la Confédération est donc versée mensuellement aux parents. Les cantons sont responsables du respect des conditions d'octroi et du versement des contributions de garde aux parents. Le canton compétent est celui dans lequel l'enfant est gardé dans un cadre institutionnel. Les cantons définissent la procédure de versement des contributions de la Confédération.

4.3.2 Conventions-programmes

4.3.2.1 L'instrument de la convention-programme

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)⁶⁵ a créé la base de nouvelles formes de collaboration et de financement s'agissant des tâches assurées en commun par la Confédération et les cantons. Celles-ci visent à organiser l'exécution des tâches de manière efficace, efficace et orientée sur les résultats conformément au concept de nouvelle gestion publique⁶⁶. La convention-programme a été introduite en tant que nouvel instrument pour ce faire.

Contrats de droit public conclus entre l'office fédéral compétent et les cantons concernés, les conventions-programmes sont inscrites dans l'art. 46, al. 2⁶⁷ de la Constitution fédérale⁶⁸. Les art. 16 à 22 LSu définissent plus concrètement l'octroi de subventions. Si les subventions sont en principe allouées par voie de décision ou sur la base d'un contrat (art. 16, al. 1 et 2, LSu), elles sont en règle générale versées sur la base de conventions-programmes lorsque le destinataire est un canton (art. 16, al. 3, LSu). La Confédération et le canton négocient une *contribution globale* pour un programme, c'est-à-dire pour une série de mesures coordonnées et cohérentes s'étendant en général sur quatre ans. La prestation financière de la Confédération dépend de la réalisation des objectifs, des résultats et des effets. La convention-programme s'inscrit dans le principe directeur de la RPT : en lieu et place de subventions affectées à des projets individuels, les cantons doivent recevoir des subventions globales et forfaitaires pour les tâches qu'ils assument conjointement avec la Confédération⁶⁹. La procédure de conclusion des conventions-programmes est définie aux art. 19 à 20a LSu.

Les conventions-programmes sont liées à la mise en œuvre d'objectifs stratégiques, déterminés en commun par la Confédération et les cantons. Les objectifs en matière d'intégration des demandeurs d'asile adoptés au titre de l'« Agenda Intégration Suisse »⁷⁰ constituent ici un exemple. L'Agenda Intégration Suisse est un catalogue d'objectifs poursuivis dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux, qui sont définis en commun par la Confédération et les cantons. À cette fin, ces derniers concluent des conventions-programmes tenant compte de la marge de manœuvre des cantons en matière de mise en œuvre. Par analogie avec l'Agenda Intégration Suisse, la Confédération et les cantons peuvent s'accorder sur une sorte d'« agenda en faveur

65 FF 2003 6591

66 Wiget, Stefanie (2012) : Die Programmvereinbarung - Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen, Fribourg : Institut pour le fédéralisme, vol. 3, p. 91. Consultable sur : <https://www.unifr.ch/federalism/fr/recherche/piff.html>.

67 En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008

68 RS 101

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

70 Cf. Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) : Agenda Intégration Suisse (AIS), <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/integration-einbuergierung/integrationsfoerderung/kantonale-programme/integrationsagenda.html>.

d'une meilleure conciliation de la vie familiale et de l'activité professionnelle » (ou autre) dans le domaine de l'accueil extra-familial des enfants.

Du point de vue du Contrôle fédéral des finances, les conventions-programmes sont les instruments idéaux pour a) accroître l'efficacité des ressources de la Confédération, étant donné que les contributions sont assorties d'un objectif convenu en amont ; b) accroître l'efficacité, étant donné qu'elles peuvent instaurer des incitations visant à réduire au maximum les coûts de la fourniture de services dans les cantons ; c) fournir des prestations économiques, étant donné qu'elles permettent de limiter les dépenses administratives⁷¹. Le Conseil fédéral retient également dans son rapport du 11 novembre 2020 en réponse au postulat de la commission des finances du Conseil national 19.3001⁷² que l'instrument des conventions-programmes a fait ses preuves pour améliorer l'efficacité de l'octroi de contributions fédérales. L'argument critique selon lequel les charges administratives liées à la mise en œuvre des conventions-programmes sont parfois élevées, tant pour la Confédération que pour les cantons, n'a pas pu être confirmé.

4.3.2.2 Objectifs et mise en œuvre

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

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

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

Il s'agit ici d'objectifs de résultats stratégiques, qui sont contraignants pour tous les cantons et forment la base des conventions-programmes conclues avec ceux-ci. Les

⁷¹ CDF (2014) : Risques et défis liés aux conventions-programmes. Rapport de synthèse, Berne : CDF. Consultable sur : [https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/andere_berichte/Andere%20Berichte%20\(48\)/12507_BE_Pr%C3%BCfung%20von%20Programmvereinbarungen_versi on%20d%C3%A9finitive_F.pdf](https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/andere_berichte/Andere%20Berichte%20(48)/12507_BE_Pr%C3%BCfung%20von%20Programmvereinbarungen_versi on%20d%C3%A9finitive_F.pdf).

⁷² Conseil fédéral (2020) : Simplification de la mise en œuvre des conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.3001 déposé par la Commission des finances du Conseil national le 18 janvier 2019. Consultable sur : <https://www.parlament.ch/centers/eparl/cu-ria/2019/20193001/Bericht%20BR%20F.pdf>.

objectifs de résultats stratégiques s'inscrivent en soutien de l'harmonisation de l'accueil extra-familial des enfants en Suisse. Ils peuvent à leur tour être dérivés de l'agenda commun de la Confédération et des cantons en faveur d'une meilleure conciliation de la vie familiale et de l'activité professionnelle précitée (cf. ch. 4.3.2.1). On pourrait retenir comme objectif stratégique que toutes les familles du pays disposent d'une offre d'accueil parascolaire de qualité pendant les vacances scolaires, ou encore que l'ensemble des enfants en situation de handicap aient accès à une offre d'accueil extra-familial de qualité et d'un prix abordable en Suisse. Un objectif stratégique des cantons pour le développement de leur politique d'encouragement de la petite enfance pourrait être la mise en réseau des offres afin de créer un réseau d'encouragement institutionnalisé. Pour la détermination des objectifs de résultats stratégiques, il est possible de recourir à des normes d'harmonisation sur lesquelles les cantons se sont accordés. Ainsi, la CDIP et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) adopteront probablement à l'été 2022 des recommandations communes relatives à la qualité de l'accueil extra-familial et parascolaire des enfants. Sur la base des objectifs de résultats stratégiques, la Confédération négocie en règle générale avec les différents cantons une convention-programme d'une durée de quatre ans ; elle fixe le début et la fin de la période contractuelle. Comme mentionné ci-dessus (cf. ch. 2), les insuffisances et les lacunes dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants et de la politique d'encouragement de la petite enfance ne présentent pas la même ampleur dans tous les cantons. La part d'employés qualifiés est par exemple plus élevée dans les structures d'accueil de jour de Suisse romande que dans celles de Suisse alémanique. Le nombre d'enfants dont un éducateur a la charge dans de telles structures (taux d'encadrement) est en revanche généralement plus important en Suisse romande qu'en Suisse alémanique. Dans certains cantons, le besoin en places d'accueil pour les enfants d'âge préscolaire est d'ores et déjà bien couvert, contrairement à d'autres. L'instrument de la convention-programme tient compte de l'hétérogénéité dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants et de la politique d'encouragement de la petite enfance en Suisse. Sur la base d'objectifs nationaux communs, il permet aux cantons de développer des mesures contribuant à la réalisation de ces objectifs en fonction des spécificités locales. La Confédération examine les demandes des cantons. Dans la convention-programme, la Confédération définit avec le canton concerné les objectifs à court et moyen terme (*outcome*) que celui-ci doit atteindre en vue de combler les lacunes propres à son territoire ainsi que les prestations qu'il est tenu de fournir à cet égard (*output*). La Confédération s'engage quant à elle à apporter une contribution globale pour les prestations convenues du canton. Conformément à l'avant-projet de loi, les aides financières couvrent au plus 50 % des dépenses imputables du canton.

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

4.4 Cadre financier

4.4.1 Contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extra-familial pour enfants

La contribution fédérale se compose d'une contribution de base et d'une contribution complémentaire (cf. ch. 4.3.1). La contribution de base correspond à 10 % des coûts moyens d'une place d'accueil extra-familial. L'octroi d'une contribution complémentaire dépend du montant des subventions versées dans un canton pour réduire les coûts à la charge des parents pour l'accueil extra-familial pour enfants : plus les subventions sont élevées dans un canton, plus la contribution de la Confédération est importante. Selon l'art. 7, al. 2, de l'avant-projet, il incombe au Conseil fédéral de fixer le coût moyen d'une place d'accueil extra-familial. De même, le Conseil fédéral fixe le montant annuel moyen considéré comme suffisant pour ouvrir droit à la contribution complémentaire (art. 9, al. 5, avant-projet). Le montant de la contribution complémentaire est déterminé par le montant annuel moyen des subventions versées dans un canton par enfant de moins de 16 ans. Pour l'estimation des coûts, la sous-commission s'est basée sur les hypothèses suivantes :

L'OFAS dispose des données de 14 cantons qui ont demandé des aides financières pour des augmentations de subventions des cantons et des communes (section 2a, art. 3a LAAcc). Selon ces données, les montants des subventions dans ces cantons se situeront entre 145 et 3515 francs par enfant en 2023. Sur cette base, l'OFAS a fixé trois niveaux de bonus :

Niveau 0 : le montant annuel de la subvention par enfant est inférieur à 500 francs.

Niveau 1 : le montant annuel de la subvention par enfant est compris entre 500 et 999 francs.

Niveau 2 : le montant annuel de la subvention par enfant est **supérieur** à 999 francs.

La contribution de la Confédération pour le niveau 0 correspond à la contribution de base : elle correspond à 10 % des coûts moyens d'une place d'accueil extra-familial, le calcul de la contribution se fonde sur une étude de 2016 (cf. ch. 3.1.1) qui estime les coûts complets d'une place dans une structure d'accueil de jour à 110 francs par enfant et par jour. Tous les parents en Suisse qui font garder leur enfant dans un cadre institutionnel ont droit à cette contribution de base. Le montant de la contribution de la Confédération dépend du recours effectif à l'accueil extra-familial pour enfants. Dans les cantons classés au niveau 1, la contribution de base est augmentée d'une contribution complémentaire de 5 % pour atteindre 15 % et dans les cantons classés au niveau 2, d'une contribution complémentaire de 10 % pour atteindre 20 %.

Les coûts de la contribution de base s'élèvent à environ 310 millions de francs pour la première année suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. S'y ajoutent les coûts des contributions complémentaires d'un montant d'environ 220 millions de francs. Au total, les coûts s'élèvent à environ 530 millions de francs la première année. Il convient de relever que l'incitation inhérente à ce « système de bonus » aura et devrait avoir pour effet que les cantons les moins bien classés atteignent avec le temps un niveau supérieur, ce qui entraînera une augmentation des coûts des contributions de

la Confédération. De plus, l'extension souhaitée du recours à la garde institutionnelle pour enfants entraînera une augmentation des coûts pour la Confédération.

Les parents qui font garder leurs enfants dans un cadre institutionnel ont droit à la contribution de la Confédération. Les moyens nécessaires à cet effet doivent être mis à disposition dans le cadre du processus budgétaire ordinaire.

4.4.2 Conventions-programmes

La commission propose que la Confédération consacre des aides financières à hauteur de 40 millions de francs par an au financement des conventions-programmes. La Confédération participe au maximum à la moitié des dépenses du canton. Le montant de la Confédération doit être réparti comme suit entre les différentes mesures pour le développement de l'accueil extra-familial pour enfants ainsi que pour le développement de la politique d'encouragement de la petite enfance :

- Création de places d'accueil extra-familial pour combler les lacunes de l'offre : La Confédération met à disposition 10 millions de francs par an. Si la Confédération et les cantons subventionnent ensemble la création de nouvelles places à hauteur de 20 millions de francs par an, environ 3000 nouvelles places peuvent être créées chaque année. Cela correspond à peu près au nombre de places créées chaque année dans le cadre du programme d'impulsion actuel.
- Mesures visant à mieux adapter les offres d'accueil extra-familial aux besoins des parents : la commission propose que la Confédération mette à disposition 10 millions de francs par an pour ces mesures.
- Mesures visant à améliorer la qualité pédagogique et opérationnelle des offres d'accueil extra-familial pour enfants : la commission propose une aide financière annuelle de la Confédération de 10 millions de francs à cet effet.
- Mesures prévues par les cantons visant à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance dans les cantons : La Confédération doit également consacrer 10 millions de francs par an à ces mesures.

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

4.5 Arguments de la minorité de ne pas entrer en matière

La nécessité d'agir est contestée au sein de la CSEC-N. La décision d'entrer en matière sur le projet de loi comme sur l'arrêté financier a été prise par 18 voix contre 7. La minorité (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena) est d'avis qu'en raison de la répartition actuelle des compétences, la Confédération ne doit pas s'engager à soutenir durablement le développement de l'offre d'accueil extra-familial pour enfants et le développement de la politique d'encouragement de la petite enfance dans les cantons. Il incombe aux cantons et aux communes de

participer aux coûts que représente l'accueil extra-familial, soit par l'octroi de subventions, la définition de tarifs alignés sur les revenus ou de la remise de bon de garde, pour autant que le besoin s'en fasse sentir et que cela réponde à une volonté politique. De nombreux cantons ont déjà mis ce type de mesures en place.

5 **Commentaire des dispositions**

5.1 **Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extra-familial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance**

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

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

Section 1 : Dispositions générales

Art. 1 Buts

L'art. 1 décrit les buts de la loi.

Al. 1

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

Al. 2

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

Les aides financières prévues par la présente loi sont des aides financières au sens de l'art. 3, al. 1, de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)⁷³. La LSu

⁷³ RS 616.1

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

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

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

Art. 2 Champ d'application

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

Let. a

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

Let. b

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

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

Cette proposition souhaite limiter le champ d'application de la loi à l'accueil extra-familial pour enfants d'âge préscolaire tant pour les contributions de la Confédération aux frais supportés par les parents pour la garde de leur enfant par des tiers (Section 2) que pour les conventions programmes conclues avec les cantons (Section 3). Les enfants ayant atteint l'âge de la scolarité obligatoire ne sont dès lors pas pris en compte. La minorité souligne que le concordat Harmos prévoit la mise en place, si nécessaire, d'une offre de garde extra-familiale pour les enfants scolarisés, soit la création de structures de jour assurant en outre le repas de midi. Là aussi, la Confédération ne doit pas intervenir, notamment dans les cantons qui n'ont pas adhéré au con-

cordat. À l'image de ce que prévoit la commission, cette proposition de minorité prévoit que la loi s'appliquera uniquement aux enfants pris en charge selon un mode de garde institutionnelle.

Art. 3 Définitions

Let. a

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

Let. b

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

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

Let. c

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

quelle que soit leur situation familiale ou sociale. Elle comprend également toutes les mesures tendant à favoriser l'inclusion des enfants à besoins particuliers dans les structures et offres ordinaires.

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

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

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

Art. 4 Principes

Al. 1

Cet alinéa rappelle l'objectif de la participation financière de la Confédération. Cette dernière doit profiter aux parents et vise à réduire les frais à leur charge pour l'accueil extra-familial pour enfants. Conformément aux objectifs de la loi inscrits à l'art. 1, les parents qui recourent à la garde institutionnelle ne doivent pouvoir bénéficier de la contribution de la Confédération que s'ils le font pour exercer une activité professionnelle ou suivre une formation.

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

Al. 2

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

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

Sont visés les enfants de la naissance jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Dans les faits, les crèches n'acceptent de prendre en charge les bébés qu'à partir de trois ou quatre mois. Le plus souvent, l'enfant est confié à une crèche par les parents au terme

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

Al. 3

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

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

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

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

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

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

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

Art. 5 Ayants droit

Al. 1

La présente loi crée un droit à la contribution de la Confédération aux frais supportés par les parents pour l'accueil extra-familial de leur enfant. Les ayants droit aux contributions sont en général les parents. Ce sont eux qui assument les frais de l'accueil extra-familial de leurs enfants. En cas de parents séparés, c'est en principe la personne qui détient l'autorité parentale qui paye les frais pour la garde de ses enfants. C'est donc à elle que reviendra la contribution d'entretien. Dans certaines situations, la contribution est versée à la personne qui assume effectivement les frais de l'accueil extra-familial.

Al. 2

Cet alinéa inscrit l'interdiction du cumul des contributions. Le Conseil fédéral devra fixer au niveau de l'ordonnance les règles pour le concours de droit. Celles-ci doivent permettre de déterminer à qui sera versée cette nouvelle prestation lorsque les parents détiennent l'autorité parentale conjointe (qu'ils soient mariés, fassent ménage commun ou soient séparés ou divorcés). En principe, c'est à la personne qui est tenue de supporter les frais d'accueil extra-familial que la contribution devra être payée.

Art. 6 Enfants à l'étranger

La contribution de la Confédération prévue par la présente loi fédérale (contribution de base et contribution complémentaire) est axée pour ce qui concerne les frais à la charge des parents pour l'accueil extra-familial sur la situation en Suisse et doit être versée en principe exclusivement aux parents qui confient la garde de leurs enfants à des institutions situées sur le territoire suisse. Le projet de loi prévoit donc, à l'instar de la réglementation prévue à l'art. 7, al. 1, de l'ordonnance sur les allocations familiales (OAFam)⁷⁴, une limitation aussi large que possible du droit à la prestation pour les enfants qui ne sont pas gardés institutionnellement sur le territoire suisse, mais qui reste compatible avec les obligations de la Suisse découlant des traités internationaux. Partant, un droit aux prestations prévues pour l'accueil extra-familial des enfants dans

⁷⁴ RS 836.21

un cadre institutionnel à l'étranger ne doit pouvoir être exercé que si la Suisse y est tenue par des conventions internationales.

La coordination de la sécurité sociale entre la Suisse et les États membres de l'UE/AELE est régie par les règlements européens (CE) n° 883/2004⁷⁵ et 987/2009⁷⁶. Les prestations familiales sont couvertes par le champ d'application matériel de ces règlements. Les prestations familiales au sens de l'art. 1, let. z, du règlement (CE) n° 883/2004 sont toutes les prestations en nature ou en espèces qui sont versées pour compenser des charges de famille. Selon la jurisprudence de la CJCE⁷⁷, une contribution de l'État au budget familial, qui réduit les frais d'entretien des enfants, sert entre autres à compenser les charges familiales. Les prestations prévues dans le présent projet de loi (contribution de base et contribution complémentaire) sont conçues comme une contribution de l'État à la réduction des frais d'entretien des enfants. Elles doivent donc être qualifiées de prestations destinées à compenser les charges familiales au sens du règlement (CE) n° 883/2004 et être coordonnées conformément à l'art. 68 du règlement. Les prestations doivent donc également être accordées aux ressortissants de l'UE/AELE dont les enfants sont pris en charge en institution dans un autre pays de l'UE/AELE.

Les prestations prévues ne doivent être versées ni aux ressortissants provenant d'un État avec lequel la Suisse a conclu une convention bilatérale de sécurité sociale ni aux ressortissants d'États tiers qui font prendre en charge leurs enfants en institution à l'étranger.

Art. 7 Contribution de la Confédération

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

Al. 1

La Confédération participe aux frais pour l'accueil extra-familial pour enfants à la charge des parents au moyen d'une contribution de base et d'une contribution complémentaire.

Al. 2

La contribution de la Confédération est calculée en fonction des coûts moyens d'une place d'accueil extra-familial. Ces coûts moyens ne sont pas les mêmes dans toute la Suisse. En effet, suivant les régions, le niveau des salaires, les coûts des loyers mais aussi les critères de qualité exigés peuvent être différents. Ces différences se reflètent au final sur les coûts d'une place d'accueil. Ainsi, dans certaines grandes villes par

⁷⁵ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 166 du 30.4.2004, p. 1 ; une version consolidée, non contraignante, de ce règlement figure sous RS 0.831.109.268.1.

⁷⁶ Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (avec annexes), JO L 284 du 30.10.2009, p. 1 ; une version consolidée, non contraignante, de ce règlement figure sous RS 0.831.109.268.11.

⁷⁷ CJCE C-802/18

exemple une place d'accueil en crèche coûte plus chère qu'une place d'accueil dans une région rurale. Pour assurer une certaine équité entre tous les parents en Suisse, le mode de calcul de la contribution de la Confédération doit tenir compte de ces différences de coûts. Une différenciation au niveau des coûts moyens pourra être faite en fonction des cantons ou selon des régions plus vastes à déterminer. Il appartiendra au Conseil fédéral de fixer ces coûts moyens tenant compte des conditions locales particulières.

Les coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial peuvent varier non seulement en fonction de particularités locales mais également en fonction du type de garde institutionnelle. Ainsi, le coût de la prise en charge d'un enfant dans une crèche est généralement plus élevé que celui d'une offre d'accueil parascolaire. La Confédération recensera régulièrement les coûts moyens d'une place d'accueil pour enfants pour les différents types de garde institutionnelle.

Le Conseil fédéral fixera les coûts dans l'ordonnance. Dans ce cadre, il pourra faire une distinction entre les différents types d'accueil, à savoir l'accueil collectif de jour, l'accueil parascolaire ou l'accueil familial de jour.

Al. 3

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

Les parents ne pourront dès lors bénéficier d'une contribution que pour les périodes où ils confient effectivement leur enfant à une garde institutionnelle et qui leur sont facturées comme telles.

Al. 4

L'accueil d'un enfant en situation de handicap engendre des coûts supplémentaires, car son encadrement exige davantage de ressources notamment en matière de personnel. Ces coûts supplémentaires sont souvent reportés sur les parents.

Il apparaît dès lors opportun de prévoir une contribution plus élevée pour les parents d'un enfant en situation de handicap dès lors que ces derniers doivent effectivement supporter des frais plus élevés. Le Conseil fédéral fixera les modalités du calcul de la contribution de la Confédération pour ces situations particulières.

Proposition de minorité (Kutter, Brunner, Roth Pasquier, Stadler, Studer) à l'art. 7, al. 2

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

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

Art. 8 Contribution de base

La contribution de base couvre 10 % des coûts d'une place d'accueil extra-familial pour enfants. Elle est versée à tous les parents qui ont recours à une garde institutionnelle pour leur enfant, quel que soit leur canton de domicile. Le pourcentage est basé sur les coûts d'une place d'accueil extra-familial comme prévu à l'art. 7, al. 2. Avec des coûts moyens d'environ 110 francs par jour et par enfant pour une place en crèche, la contribution de base s'élèverait à 11 francs par jour d'accueil.

Art. 9 Contributions complémentaires

Al. 1

La contribution complémentaire est versée uniquement aux parents qui sont domiciliés dans un canton dans lequel le canton lui-même, les communes ou les employeurs contribuent dans une certaine mesure aux coûts de l'accueil extra-familial pour enfants. L'objectif ainsi poursuivi est d'encourager les cantons à investir davantage dans l'accueil extra-familial afin de réduire les frais à la charge des parents. Cette incitation doit en plus permettre d'éviter que les cantons ne réduisent leurs subventions dans la même mesure que la nouvelle participation de la Confédération. L'accueil extra-familial relève en premier lieu de leur compétence, il n'appartient en conséquence pas à la Confédération de pallier l'inaction des autorités locales.

Al. 2

Le montant comme le type de subventions varient fortement d'un canton à un autre. La commission a dès lors souhaité opter pour un critère objectif et facile à appliquer à tous les cantons pour déterminer le montant de la contribution complémentaire.

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

Conformément à l'art. 2, le présent projet de loi concerne les enfants de la naissance jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Par souci de simplicité et d'uniformité, il est ici fixé une limite d'âge pour les enfants à prendre en considération. Ceci évite de devoir s'appuyer sur des données pouvant varier d'un canton à un autre concernant la fin de la scolarité obligatoire.

Les données concernant les enfants sont disponibles auprès de l'OFS. Il appartiendra aux cantons de fournir à l'OFAS les informations concernant le montant des subventions versées sur leur territoire.

Al. 3

Sont imputables les subventions des cantons et des communes ainsi que les contributions des employeurs à l'accueil extra-familial pour enfants prescrites légalement. Seules les contributions à l'accueil extra-familial pour enfants sont prises en compte en tant que subventions, à l'instar de l'art. 3a, al. 2, LAAcc. Il doit ainsi s'agir de subventions destinées à réduire à long terme les frais à la charge des parents : par exemple les contributions financières aux structures d'accueil pour la réduction des frais supportés par les parents, la participation aux frais de personnel (salaires, frais de formation), les subventions versées directement aux parents, la mise à disposition gratuite de locaux, etc. En revanche, les contributions à la création de places, aux mesures d'intégration, aux améliorations de la qualité, etc. ne peuvent pas être prises en compte ici, car elles ne permettent pas de réduire les coûts pour les parents à long terme.

Al. 4

Contrairement à la contribution de base, la contribution complémentaire est variable. Suivant le canton, elle s'élève à 5 % ou 10 % des coûts d'une place d'accueil extra-familial. La contribution complémentaire vient s'ajouter à la contribution de base.

En partant des coûts moyens d'une place d'accueil en crèche d'environ 110 francs par jour (cf. ci-dessus les explications relatives à l'art. 7), l'éventuelle contribution complémentaire s'élève à 5,50 francs par jour (en cas d'application du taux de 5 %) ou à 11 francs par jour (en cas d'application du taux de 10 %).

Suivant le canton où ils habitent, les parents ont droit à une contribution de la Confédération couvrant 10 % des coûts de l'accueil extra-familial (10 % pour la contribution de base sans contribution complémentaire), 15 % (10 % pour la contribution de base + 5 % pour la contribution complémentaire) ou 20 % de ces coûts (10 % pour la contribution de base + 10 % pour la contribution complémentaire).

Al. 5

Il appartiendra au Conseil fédéral de fixer par voie d'ordonnance le montant annuel moyen ouvrant droit à la contribution complémentaire de 5 % et à celle de 10 %.

Dans les cantons où le montant annuel moyen des subventions versées par enfant âgé de 0 à 15 ans est inférieur à la valeur seuil fixée par le Conseil fédéral, les parents n'auront pas droit à la contribution complémentaire. Ils toucheront uniquement la contribution de base.

Selon les données disponibles dans le cadre des demandes d'aides financières déposées par les cantons auprès de l'OFAS pour l'octroi d'aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales (section 2a LAAcc), ce montant varie fortement d'un canton à un autre. À titre d'exemple, en 2023 le canton de Schwytz a versé 145 francs par enfant alors que celui de Bâle-Ville a versé 3515 francs.

Al. 6

En tant qu'autorité d'exécution, il appartiendra à l'OFAS de répartir les cantons en deux catégories de taux de contribution. Cette répartition devra se faire de manière périodique, tous les quatre ans, sur la base des données fournies par les cantons. Si dans un canton les subventions devaient être augmentées de manière significative pendant le laps de temps entre deux évaluations, le canton pourra demander à l'OFAS, justificatifs à l'appui, son attribution à la catégorie de taux plus élevée.

Al. 7

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

Al. 8

Sous réserve des conventions internationales et en particulier des accords avec l'UE et l'AELE concernant la coordination de la sécurité sociale, l'al. 8 attribue au Conseil fédéral la compétence de déterminer les conditions ouvrant le droit à la contribution complémentaire pour les enfants gardés institutionnellement à l'étranger.

L'art. 6 limite le droit à la contribution de la Confédération de sorte que celui-ci ne puisse être invoqué que lorsque la Suisse y est tenue en vertu de traités internationaux. Seuls les États de l'UE et de l'AELE sont actuellement concernés. Il s'agira donc pour le Conseil fédéral de régler notamment la situation des enfants de frontaliers qui sont gardés dans l'État de domicile de la famille. Faute d'informations pertinentes et vérifiées, il n'est pas possible de se fonder sur un montant de subvention annuel moyen par enfant versé par un État étranger pour fixer le montant de la contribution complémentaire. La possibilité d'attribuer ces États de manière globale à une catégorie de taux ou d'établir une moyenne des taux devra être examinée.

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

Selon cette proposition, les parents reçoivent une contribution de la Confédération unique d'un montant équivalent à 20 % des coûts moyens d'une place d'accueil extra-familial pour enfants en Suisse. Contrairement à la solution préconisée par la commission, il n'est pas fait de distinction en fonction du canton de domicile de la famille.

La Confédération est appelée à déterminer régulièrement les coûts moyens par offre d'accueil à l'échelle nationale. À l'heure actuelle, une place d'accueil en crèche coûte en moyenne environ 110 francs par jour. Le Conseil fédéral devra fixer ces coûts dans l'ordonnance. Le montant de la contribution est calculé sur la base de la durée de garde facturé aux parents.

L'objectif de la minorité est de faire en sorte que tous les parents qui confient leurs enfants à une garde institutionnelle dans une même mesure reçoivent la même contribution, quel que soit leur lieu de domicile afin de compenser, au moins partiellement, les différences existant entre les cantons.

Selon cette proposition, les art. 8 et 9 doivent être biffés.

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

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

Selon cette proposition, les art. 8 et 9 doivent être biffés.

Art. 10 Surindemnisation

Al. 1

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

Al. 2

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

Al. 3

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

*Art. 11 Octroi de la contribution de la Confédération aux ayants droit**Al. 1*

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

Al. 2

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

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

Al. 3

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

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

Al. 4

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

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

Al. 5

La Confédération doit avoir la possibilité d'imposer aux cantons certaines directives concernant la procédure. Cela concerne notamment l'obligation des cantons de mettre

à disposition des parents un service qui les soutienne en cas de questions concernant le versement de la contribution fédérale.

Art. 12 Remboursement de la contribution de la Confédération

Al. 1

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

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

Al. 2

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

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

Section 3 : Conventions-programmes

Art. 13 Aides financières aux cantons et à des tiers

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

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

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

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

Al. 1

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

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

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

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

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

Al. 2

Le développement des politiques cantonales d'encouragement de la petite enfance sera lui aussi mis en œuvre au moyen de conventions-programmes. Les mesures peuvent se rapporter à l'encouragement général de la petite enfance (par ex. accueil extra-

familial pour enfants, formation des parents, soutien précoce à l'acquisition du langage), à des offres de conseil et de soutien pour faire face aux défis de la vie quotidienne et aux situations de vie particulières (par ex. des offres s'adressant aux parents et à d'autres personnes de référence), mais aussi au soutien complémentaire à l'éducation (par ex. accompagnement des familles à domicile).

Al. 3

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

Al. 4

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

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

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

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

La minorité propose de biffer la possibilité pour la Confédération de soutenir via des conventions-programmes des mesures visant une meilleure adéquation des offres d'accueil extra-familial pour enfants aux besoins des parents. Elle souhaite également biffer la possibilité pour la Confédération de soutenir via des conventions-programmes des mesures visant l'amélioration de la qualité des offres d'accueil. Enfin, elle propose de biffer la possibilité pour la Confédération de soutenir des cantons ou

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

Art. 14 Moyens à disposition

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

Art. 15 Calcul des aides financières pour les cantons

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

Art. 16 Procédure

Al. 1

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

Al. 2

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

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

Section 4 Statistiques, relation avec le droit européen, évaluation

Art. 17 Statistiques

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

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

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

Art. 18 Relation avec le droit européen

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

Al. 1

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

Al. 2

L'al. 2 règle la même question de manière analogue en ce qui concerne l'appendice 2 de l'annexe K de la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (Convention AELE)⁷⁸.

Al. 3

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

Al. 4

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

Art. 19 Évaluation

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

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

Section 5 : Dispositions finales

Art. 20 Dispositions d'exécution

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

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

Al. 1

Comme toute loi fédérale, la présente loi est soumise au référendum facultatif. Moyennant la récolte de 50'000 signatures valables dans les 100 jours à compter de la publication officielle de l'acte ou si huit cantons le demandent, la loi sera soumise au vote

⁷⁸ RS 0.632.31

du peuple. La loi n'entrera alors en vigueur que si la majorité du peuple l'accepte en votation.

Al. 2

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

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

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

Al. 3

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

5.2

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

Art. 1

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

Art. 2

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

6 Conséquences

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

6.1.1 Conséquences financières

La charge financière supplémentaire de la Confédération s'élève à environ 530 millions de francs par an pour les contributions de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extra-familial pour enfants à verser durablement. Ce besoin supplémentaire aura tendance à augmenter en raison de l'augmentation attendue du recours à l'accueil extra-familial des enfants et des augmentations (souhaitées) des subventions dans les cantons. Il est prévu d'allouer 40 millions de francs par an pour les conventions-programmes. Trois périodes contractuelles de quatre ans au maximum sont prévues (cf. ch. 4.3.2).

6.1.2 Effet sur l'état du personnel

Des ressources en personnel supplémentaires sont nécessaires pour l'exécution de la nouvelle loi d'encouragement :

Le canton dans lequel l'enfant est domicilié est compétent pour l'octroi de la subvention fédérale. Les cantons définissent la procédure d'octroi des contributions de la Confédération et désignent le service compétent. Les cantons transmettent ensuite à l'OFAS un décompte des contributions de la Confédération accordées dans le canton et en demandent le remboursement. L'office fédéral compétent les examine et procède, le cas échéant, à des contrôles par sondage. Trois postes (EPT) seront vraisemblablement nécessaires à cet effet. La négociation et l'exécution des conventions-programmes avec les cantons nécessiteront vraisemblablement 9 à 11 postes (EPT).

La mise en place et l'introduction d'une statistique nationale sur l'accueil extra-familial pour enfants et dans le domaine de la politique d'encouragement de la petite enfance nécessiteront 3,4 à 4 postes (EPT). Le relevé annuel et la publication de la statistique nécessiteront ensuite 1 à 1,6 poste (EPT).

6.2 Conséquences financières pour les cantons et les communes

6.2.1 Conséquences financières

Pour les cantons, l'instrument de soutien que constitue la contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extra-familial pour enfants n'entraîne pas de dépenses supplémentaires, car ils ne participent pas aux contributions de la Confédération. En revanche, il résulte des coûts supplémentaires pour les cantons s'ils souhaitent conclure des conventions-programmes avec la Confédération. Celles-

ci se basent sur le principe selon lequel la Confédération participe au maximum à la moitié des dépenses du canton pour les mesures définies dans la convention-programme. Il est donc de la compétence exclusive des cantons de décider des moyens qu'ils souhaitent consacrer au développement de l'accueil extra-familial pour enfants et au développement de la politique d'encouragement de la petite enfance dans le cadre de conventions-programmes avec la Confédération.

6.2.2 Effet sur l'état du personnel

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

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

6.3 Conséquences économiques

Diverses études ont été menées en Suisse et à l'étranger pour évaluer les avantages pour les parents, les enfants, les entreprises et l'État de mesures proches de celles qui ont été réunies dans la nouvelle loi⁷⁹. Toutes ces études ont débouché sur des appréciations positives en termes d'impact potentiel sur les revenus des parents, le bien-être et le développement des enfants, les rentrées fiscales des collectivités publiques et, plus généralement, la croissance économique. De nombreux acteurs plaident en faveur de telles mesures en argumentant sur leurs avantages économiques⁸⁰.

⁷⁹ Pour une vue d'ensemble des résultats obtenus ces dernières années, voir en particulier le chapitre 5 dans BAK Economics AG (2020) : Modèle global économique pour l'analyse relative à la « politique de la petite enfance ». Rapport sur mandat de la Jacobs Foundation, Bâle : BAK Economics AG. Consultable sur : https://www.bak-economics.com/fileadmin/user_upload/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020.pdf.

⁸⁰ Cf. OCDE (2022) : Études économiques de l'OCDE ; Suisse 2022, Paris : Editions OCDE, 99-102. Consultable sur : <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/19b666e6-fr.pdf?expires=1646207765&id=id&accname=oid030182&checksum=84B18ADA5AFF87E690C356367C0BA0E4> ; Jeanrenaud, Claude / Macuglia, Julia (2021) : La politique d'accueil extra-familial du Canton et de la ville de Neuchâtel : effets sur l'activité professionnelle et le revenu des mères de jeunes enfants, estimation du retour fiscal, Neuchâtel : Université de Neuchâtel. Consultable sur : <https://edu.ge.ch/site/biblio-cfps-esede/new-politique-daccueil-extra-familial-canton-de-ville-de-neuchatel-effets-lactivite-professionnelle-revenu-meres-de-jeunes-enfants-estimation-reto/>.

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

6.3.1 Effets sur l'activité lucrative des parents

Les mesures proposées dans le domaine de l'accueil extra-familial vont libérer des forces de travail en déchargeant les parents de certaines tâches éducatives et d'encadrement. L'augmentation du nombre de places d'accueil extra-familial, la baisse des coûts à charge des parents et une meilleure adéquation entre les horaires d'ouverture des structures d'accueil et les besoins des parents permettront à plus de parents qui le souhaitent de s'insérer sur le marché du travail, ou d'augmenter leur taux d'occupation⁸¹.

Pour chaque poste d'accueil supplémentaire créé, le volume de travail chez les parents devrait augmenter de 46 %. Au vu de la situation prédominante, il est probable que ce sont surtout les femmes qui participeront davantage au marché du travail⁸². Autrement dit, en guise d'exemple, la création de 21 000 places d'accueil entraînerait à terme une hausse de l'emploi équivalant à presque 10 000 emplois à plein temps, soit 0,2 % de l'emploi en Suisse⁸³. Les revenus du travail augmenteront. À partir de la hausse de l'emploi et des revenus supplémentaires qui en découlent s'enchaînent immédiatement de nombreux effets positifs pour l'économie nationale : hausse des possibilités de consommation, d'épargne et d'investissements et progression des recettes fiscales. Celles-ci seront tirées des impôts directs sur les revenus du travail et les bénéfices et de la TVA grevant la consommation de biens et de services.

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

⁸¹ Stern, Susanne et al., 2018.

⁸² BAK 2020 : p. 3

⁸³ BAK 2020 : p. 5

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

À ces effets positifs à court terme sur l'emploi des parents s'ajoutent des effets à plus long terme sur le marché du travail : les perspectives de carrière et de progression salariale sont plus importantes lorsque les parents (le plus souvent la mère) restent intégrés sur le marché du travail. Il a été calculé qu'une année supplémentaire d'expérience professionnelle se répercute par une hausse de salaire de 2,4 %⁸⁴. Sur le plan économique, des salaires plus élevés impliquent une productivité plus élevée⁸⁵. De ce fait le produit intérieur brut (PIB), ainsi que la prospérité et la compétitivité internationale de l'économie augmentent.

6.3.2 Effets sur le niveau d'éducation des enfants

Dans un rapport de 2018⁸⁶, le Conseil fédéral a relevé que l'investissement dans la petite enfance était rentable d'un point de vue macroéconomique. Il a relevé que les enfants qui ont bénéficié d'un encouragement précoce disposent de meilleures compétences cognitives, sociales et linguistiques. Ils sont aussi en meilleure santé, améliorent plus tard leurs résultats scolaires et réussissent mieux sur le marché du travail. Cela permet de réduire les dépenses dans les domaines de la santé, du social et de la formation.

Il s'avère que plus les mesures de soutien et d'encouragement de la petite enfance interviennent tôt, plus leur taux de rentabilité économique est élevé. L'impact économique positif de telles mesures n'est pas négligeable pour l'économie suisse : on estime que près de 10 pour cent des enfants en Suisse sont défavorisés sur le plan de leur développement⁸⁷. La Suisse se situe en queue de liste des pays de l'OCDE s'agissant du taux d'enfants de 3 à 5 ans inscrits dans des établissements d'éducation et d'accueil des jeunes enfants⁸⁸. Or les lacunes constatées au début de la scolarité sont extrêmement difficiles à combler au cours des années suivantes. La rentabilité économique de ces mesures résulte principalement des recettes fiscales provenant des revenus plus élevés obtenus grâce à un niveau d'éducation plus poussé. Selon BAK

⁸⁴ BAK 2020 : p. 3

⁸⁵ Le développement des structures d'accueil extra-familial des enfants est aussi destiné aux parents en formation. La formation contribue également à relever la productivité de l'économie.

⁸⁶ Conseil fédéral (2018) : Résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018. Rapport du Conseil fédéral sur le Programme national et donnant suite à la motion 14.3890 Groupe socialiste du 25 septembre 2014. Consultable sur : <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2014/20143890/Bericht%20BR%20F.pdf> ; Stern et al. (2019) : Instaurer une politique de la petite enfance. Un investissement pour l'avenir. Éducation et accueil des jeunes enfants / Encouragement précoce en Suisse, Zurich : INFRAS. Consultable sur : https://www.unesco.ch/wp-content/uploads/2019/02/Publication_Instaurer-une-politique-de-la-petite-enfance.pdf.

⁸⁷ Stern et al. (2016) : Livre blanc sur les coûts et l'utilité d'une politique de la petite enfance, Zurich Saint-Gall : INFRAS et Université de Saint-Gall. Consultable sur : <https://jacobsfoundation.org/publication/whitepaper-kosten-und-nutzen-einer-politik-der-fruehen-kindheit/>.

⁸⁸ OCDE 2022 : p. 99.

2020⁸⁹, la participation des enfants aux offres dans le domaine de la petite enfance permettrait d'élargir leurs compétences et capacités d'un niveau équivalent à une demi-année de scolarité supplémentaire. Les effets positifs de ce capital humain supplémentaire interviendront lorsqu'ils entreront sur le marché du travail. On peut s'attendre à un salaire attendu moyen d'environ 4 % plus élevé, ce qui représenterait, dans un cas standardisé, une augmentation potentielle des revenus de travail tout au long de la vie de 160 000 francs⁹⁰.

À ces effets positifs en termes de hausse de la productivité, de la croissance économique et de la compétitivité internationale sur le long terme s'ajoutent encore des économies possibles plus rapidement, au stade de l'enfance et de l'adolescence. Du fait de changements de comportement individuels associés à la formation, à l'accueil et à l'éducation de la petite enfance, la prévalence de différentes maladies change, tout comme la probabilité d'un comportement déviant et socialement indésirable. Cela réduit les coûts dus à la maladie ou aux affaires traitées par les tribunaux⁹¹.

6.3.3 Effets des investissements supplémentaires sur les finances publiques

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

Ce rendement pourrait cependant diminuer, voire s'estomper entièrement, si l'offre devenait supérieure à la demande. Cela n'est cependant pas le cas en Suisse⁹². Un autre élément à prendre en considération porte sur les « coûts d'opportunité » de ces dépenses. Les ressources publiques attribuées à la politique d'encouragement de la petite enfance ne sont plus disponibles à d'autres fins. Une pesée d'intérêt doit toujours avoir lieu dans les décisions d'investissement. Dans la situation actuelle, le financement des mesures de la nouvelle loi ne s'accompagnerait pas d'effets d'éviction au détriment d'investissements davantage prioritaires pour le développement de l'économie suisse.

Sur le plan de la répartition de la charge de financement entre la Confédération et les cantons et communes, il faut prendre en considération la question des « effets d'aubaine » liés aux aides financières de la Confédération : il est probable qu'une partie des investissements des cantons et des communes dans le domaine de l'encouragement de la petite enfance auraient eu lieu même sans les aides financières de la Confédération⁹³. Cela n'a cependant pas d'impact sur les effets économiques attendus des mesures proposées.

⁸⁹ BAK 2020 : p. 4

⁹⁰ BAK 2020 : p. 4

⁹¹ Del Boca, Daniela / Monfardini, Claudia / See, Sarah Grace (2018) : Government Education Expenditures, Pre-Primary Education and School Performance: A Cross-Country Analysis. Working Paper, HCEO Working Paper Series, Chicago : The University of Chicago. Consultable sur : <https://www.econstor.eu/handle/10419/176953?locale=de>.

⁹² INFRAS 2018

⁹³ Vogt et al. (2022) (à paraître).

6.3.4 Effets pour les entreprises

Il est tout à l'avantage des entreprises que les femmes, après une naissance ou le début de la scolarité de leur enfant, reprennent leur emploi et ne réduisent pas, ou moins fortement, leur taux d'activité professionnelle. Les investissements des entreprises dans la formation du personnel seront plus rentables et le savoir-faire accumulé dans l'entreprise sera préservé et développé s'il n'est pas nécessaire de remettre le poste au concours. L'absence d'offre d'accueil extra-familial pourrait aussi inciter davantage les pères à réduire leur taux d'activité à l'avenir. Pour les entreprises suisses, le bilan coût-utilité de mesures favorables à la famille devrait donc être nettement positif⁹⁴.

6.3.5 Effets pour l'économie dans son ensemble

L'économie globale profitera de la dynamique engendrée par des mesures d'investissement de la Confédération. Les mesures d'investissement de la Confédération comprennent les contributions de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extra-familial pour enfants, qui sont prévues durablement et qui représentent un volume d'environ 530 millions de francs par an. S'y ajoutent 40 millions de francs par an pour les conventions-programmes avec les cantons sur une période de quatre ans et une prolongation prévue d'une ou deux périodes contractuelles supplémentaires. Au total, les investissements de la Confédération s'élèveraient à plus de 570 millions de francs par an et auraient tendance à augmenter. À ces montants s'ajouteraient ceux investis par les cantons et les communes. En vertu des effets économiques de ces investissements dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants et de la politique d'encouragement de la petite enfance sur l'offre de travail et sur la productivité, on peut s'attendre à un effet positif sur le PIB. La seule incertitude du point de vue économique porte sur l'ampleur de cet effet et l'évolution au fil des années. Les effets de croissance d'un paquet de mesures dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants et de la politique d'encouragement de la petite enfance interviennent déjà dans les années qui suivent son introduction. Il est estimé que les effets de ces mesures se feront sentir encore pendant une trentaine d'années grâce à l'amélioration du niveau de qualification des enfants⁹⁵.

6.4 Conséquences sociales

Au cours des 20 dernières années, la part de femmes et d'hommes se consacrant exclusivement au foyer a diminué de 6,7 à 2,7 %. Sur la même période, le taux d'activité des femmes a augmenté et se révèle très élevé en comparaison internationale. Ainsi, 83 % des femmes âgées de 25 à 54 ans exercent une activité lucrative, contre 76 % dans l'UE-28. La présence d'enfants dans le ménage influence fortement la participation des femmes au marché du travail. Tant en Suisse que dans l'UE-28, les mères sont moins nombreuses à exercer une activité professionnelle que les femmes sans enfant⁹⁶.

⁹⁴ Prognos (2010) : Analyse coûts-bénéfices d'une politique d'entreprise favorable à la famille. Étude auprès d'un échantillon d'entreprises suisses, Bâle : Prognos. Consultable sur : <https://www.prognos.com/publikationen/alle-publikationen/231/show/5f7c984f244cc3d32e887900d8eccbf6/>.

⁹⁵ BAK 2020 : p. 7.

⁹⁶ OFS 2021 : p. 87.

Contrairement à l'UE-28, les taux d'occupation des femmes sont faibles en Suisse. Après conversion en équivalents plein temps, la participation au marché du travail des femmes de 15 à 64 ans ne s'établit qu'à 60 %. La garde des enfants et la prise en charge de proches, tâches toujours beaucoup plus fréquemment assumées par les femmes, figurent parmi les raisons évoquées pour justifier les bas taux d'occupation⁹⁷. La présence d'enfants dans le ménage influe largement sur la répartition des rôles entre les parents. 78 % des mères de 25 à 54 ans exerçant une activité lucrative et dont les enfants ont moins de 25 ans travaillent à temps partiel, contre 40 % des femmes sans enfant habitant avec un partenaire et 31 % de celles vivant seules. Le temps partiel concerne nettement plus rarement les hommes : la part des pères avec enfants de moins de 25 ans se trouvant dans cette situation s'inscrit à 12 %.

La sortie de la vie active, l'interruption de l'activité lucrative ou la poursuite de celle-ci à un taux d'occupation réduit après la naissance d'un enfant entraînent une dépendance financière des mères vis-à-vis de leur époux ou partenaire, ce qui peut être à l'origine de difficultés financières en cas de séparation ou de divorce⁹⁸.

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

Comme différentes mesures sont requises en vue d'améliorer la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation (cf. ch. 4.1), l'avant-projet de loi ne peut pas éliminer l'intégralité des obstacles dans ce domaine. En permettant aux parents qui confient leurs enfants à des structures d'accueil extra-familial (ou souhaitent le faire) de disposer d'une offre adaptée à leurs besoins et en les déchargeant financièrement, il contribue cependant à une meilleure conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation. Les parents peuvent ainsi aménager leur vie familiale et professionnelle d'une manière répondant à leurs besoins. Une offre complète, de qualité et à prix abordable d'accueil extra-familial de leurs enfants d'âge préscolaire et scolaire, durant la scolarisation et pendant les vacances, leur facilite l'organisation du quotidien. Les parents peuvent mieux planifier tant leur vie de famille que leurs carrières professionnelles respectives à moyen et long terme.

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

⁹⁷ OFS (2021) : L'ESPA en bref 2020. L'enquête suisse sur la population active, Neuchâtel : Office fédéral de la statistique. Consultable sur : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/publications.assetdetail.18144205.html>.

⁹⁸ Nouvelle jurisprudence du Tribunal fédéral sur les contributions d'entretien en droit de la famille 5A_907/2018 du 3.11.2020, 5A_311/2019 du 11.11.2020, 5A_891/2018 du 2.2.2021, 5A_104/2018 du 2.2.2021, 5A_800/2019 du 9.2.2021.

Un accueil extra-familial de qualité et d'autres mesures des cantons visant à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance accroissent les opportunités de formation des enfants d'âge préscolaire, nivellent des conditions de départ inégales et, partant, améliorent l'égalité des chances. Ce sont là autant d'avantages dont profitent non seulement les enfants, mais aussi les parents, dont l'implication élargit la marge de manœuvre éducative et renforce les compétences, ce qui influe positivement sur les enfants⁹⁹. Les enfants issus de milieux socialement défavorisés, de l'immigration ou en situation de handicap profitent tout particulièrement de l'effet intégrateur d'une offre de haut niveau qualitatif, qui tient compte de leurs besoins spécifiques tout étant accessible à l'ensemble des enfants.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Le projet de loi se fonde sur l'art. 116, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.)¹⁰⁰ qui attribue à la Confédération une compétence de soutien. En effet, ce sont en premier lieu les cantons et les communes qui sont compétents en matière d'accueil extra-familial pour enfants, tant au niveau préscolaire que parascolaire. Il leur revient dès lors de mettre en œuvre les mesures. Selon la répartition actuelle des compétences définie à l'art. 116, al. 1, Cst., la Confédération est habilitée à légiférer en matière d'encouragement de la famille dans la mesure où elle peut soutenir des mesures de tiers (cantons, communes, organisations privées). La compétence législative de la Confédération dans ce domaine peut être fondée non seulement sur l'art. 116 Cst., mais également sur l'art. 110, al. 1, let. a, Cst. (protection des travailleurs) et l'art. 8, al. 3, Cst. (égalité entre la femme et l'homme)¹⁰¹.

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

Concernant l'amélioration de l'égalité des chances pour les enfants d'âge préscolaire, le projet se fonde sur l'art. 67, al. 2, Cst., aux termes duquel la Confédération peut

⁹⁹ FF 2020 3611

¹⁰⁰ RS 101

¹⁰¹ Les compétences de la Confédération en matière d'accueil extra-familial et parascolaire, avis de droit établi à la demande de la Jacobs Foundation, Mahon et Huruy, janvier 2021 et avis de droit de l'Office fédéral de la justice du 25 octobre 2001, JAAC 66.1.

favoriser les activités extra-scolaires des enfants et des jeunes en complément des mesures cantonales¹⁰². Il s'agit donc ici d'une compétence parallèle et subsidiaire de la Confédération. Le projet de loi met également en œuvre le droit des enfants et des jeunes à ce que leur développement soit encouragé, conformément à l'art. 11, al. 1, Cst. Il en va de même des buts sociaux mentionnés à l'art. 41, al. 1, let. g, Cst., qui s'adresse au législateur et précise que la Confédération et les cantons doivent s'engager à encourager les enfants et les jeunes à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables, ainsi qu'à les soutenir dans leur intégration sociale, culturelle et politique.

7.2 **Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

7.2.1 **Droit de l'Union européenne**

L'UE a mis en place des règles visant à coordonner les systèmes nationaux de sécurité sociale afin de faciliter la libre circulation. La Suisse participe au système de coordination depuis l'entrée en vigueur, le 1er juin 2002, de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (accord sur la libre circulation des personnes)¹⁰³¹⁰⁴. Les principes fondamentaux de ce système sont l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres États parties, la conservation des droits acquis et le paiement des prestations sur l'ensemble du territoire européen. Par contre, le droit de l'UE ne prévoit pas l'harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale. Les États membres sont libres de déterminer comme ils l'entendent la conception, le champ d'application personnel, les modalités de financement et l'organisation de leur propre système, à condition de respecter les principes de coordination du droit européen. En vertu de la convention AELE¹⁰⁵, cela vaut aussi pour les relations entre la Suisse et les autres États de l'AELE.

Les contributions de la Confédération prévues par la présente loi fédérale sont compatibles avec ces prescriptions relatives à la coordination.

7.2.2 **Autres engagements internationaux**

En ratifiant la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes¹⁰⁶, la Suisse s'est notamment engagée à favoriser l'établissement et le développement d'un réseau de garderies d'enfants (art. 11, par. 2,

¹⁰² Le terme d'« extra-scolaire » doit être entendu ici comme « en dehors des locaux et des horaires scolaires » ; cf. FF **2010**, p. 6231. Cf. également prise de position de l'Office fédéral de la justice du 4.8.2017 : « Rôle de la Confédération en matière de petite enfance ; portée de l'art. 67, al. 2, Cst. ».

¹⁰³ **RS 0.142.112.681**

¹⁰⁴ La coordination des systèmes nationaux est mise en œuvre par le règlement (CE) n° 883/2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, et par le règlement (CE) n° 987/2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004.

¹⁰⁵ **RS 0.632.31** Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Echange (AELE)

¹⁰⁶ **RS 0.108**

lettre c). La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant¹⁰⁷ prévoit quant à elle que les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour assurer aux enfants dont les parents travaillent le droit de bénéficier des services et établissements de garde d'enfants (art. 18, par. 3). Par ailleurs, les organes des traités, à savoir les comités d'experts indépendants qui surveillent l'application des traités internationaux de l'ONU relatifs aux droits de l'homme, recommandent expressément à la Suisse de créer davantage de possibilités pour les femmes pour leur permettre d'avoir accès à l'emploi à plein temps (Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes), d'intensifier ses efforts pour faire en sorte que les services de garde d'enfants soient disponibles, accessibles et abordables dans l'ensemble de l'État partie (Comité des droits économiques, sociaux et culturels) ainsi que d'élaborer des normes fédérales relatives à la qualité des services de garde d'enfants (Comité des droits de l'enfant). Le présent projet va dans le sens de ce que demandent les Conventions ratifiées par la Suisse et de ce que préconisent ces comités.

Les mesures prévues par les cantons visant à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance constituent, au sens de l'art. 4 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989¹⁰⁸, une mesure nécessaire pour mettre en œuvre les droits reconnus dans cette convention. En effet, cet avant-projet contribue directement ou indirectement à réaliser entre autres les droits de l'enfant au développement (art. 6, par. 2), à un niveau de vie suffisant (art. 27, par. 1) et à l'éducation sur la base de l'égalité des chances (art. 28). Il contribue aussi à soutenir les parents et les représentants légaux de l'enfant dans la responsabilité qui leur incombe d'élever celui-ci, y compris par la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants (art. 18, par. 2). Par ailleurs, le présent avant-projet va dans le sens de ce que préconisent certaines recommandations du Conseil de l'Europe, en particulier la recommandation de 2006 sur les politiques visant à soutenir une parentalité positive¹⁰⁹ et celle de 2011 sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles¹¹⁰. Enfin, l'avant-projet tient également compte de l'agenda 2030 avec ses 17 objectifs (et 169 sous-objectifs) de développement durable : le sous-objectif 4.2 précise que « d'ici à 2030, [...] toutes les filles et tous les garçons [devront avoir] accès à des activités de développement et de soins de la petite enfance et à une éducation préscolaire de qualité qui les préparent à suivre un enseignement primaire »¹¹¹.

7.3 Forme de l'acte à adopter

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

¹⁰⁷ RS 0.107

¹⁰⁸ RS 0.107

¹⁰⁹ Cf. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6dc5

¹¹⁰ Conseil de l'Europe (2011) : Recommandation du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles, Strasbourg : Conseil de l'Europe. Consultable sur : <https://rm.coe.int/1680472b8c>.

¹¹¹ Cf. <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/fr/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung/ziel-4-inklusive-gleichberechtigte-und-hochwertige-bildung.html>.

7.4 Frein aux dépenses

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

Comme le montant prévu par l'art. 1, al. 1, du projet d'arrêté fédéral dépasse cette limite, cette disposition est soumise au frein aux dépenses.

7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

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

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

7.6 Conformité à la loi sur les subventions

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

Sur la base d'une demande de soutien déposée par un canton, la Confédération (OFAS) et le canton négocieront en vue de conclure une convention-programme définissant les objectifs du programme, la participation financière de la Confédération et les autres points de la convention-programme. Cette manière de procéder est conforme à l'art. 16, al. 3 de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSu)¹¹² qui prévoit que les aides financières sont en règle générale versées sur la base de conventions-programmes lorsque le destinataire est un canton.

¹¹² RS 616.1

7.7 Délégation de compétences législatives

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

7.8 Protection des données

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