



Rapport explicatif pour la procédure de consultation sur l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

1. Présentation de l'objet

1.1 Contexte général : la nécessaire participation des autorités publiques dans l'accueil extra-familial pour enfants

L'accueil extra-familial pour enfants est un élément clé d'une politique familiale durable. L'évolution de la société et la modification des structures familiales font qu'aujourd'hui de plus en plus de femmes et de mères sont actives sur le marché du travail. 74,1 % des mères vivant en couple exercent une activité lucrative dont 13 % à temps complet. Pour les mères élevant seules leurs enfants, 90 % travaillent dont 26 % à plein temps¹. Dans les faits, concilier vie familiale et vie professionnelle ne va pas de soi. Les familles et surtout les femmes doivent faire face à de nombreuses difficultés pratiques lorsque ces dernières ont des enfants et souhaitent ou doivent, pour des raisons économiques, mener une activité professionnelle.

La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants² (loi), en vigueur depuis le 1^{er} février 2003, et son ordonnance d'application³ ont créé un programme d'impulsion à la création de places d'accueil pour les enfants. Après plus de six ans, si la situation s'est en partie améliorée en termes de pénurie de places d'accueil, trouver une structure d'accueil ou une personne de confiance à qui confier son enfant pendant qu'on travaille peut encore aujourd'hui relever d'un parcours du combattant. Des études statistiques ont permis de montrer que les parents ont réellement besoin et recourent effectivement aux services de professionnels (crèches, écoles de jour, familles de jour, employés de maison) pour garder leurs enfants⁴.

L'accueil extra-familial pour enfants a une utilité qui dépasse largement le cercle familial. L'économie a de plus en plus besoin de main d'œuvre qualifiée. Le retrait - complet ou partiel - du marché du travail de personnes formées constitue un gaspillage de ressources pour la collectivité. De plus, il n'est pas toujours souhaité par les personnes directement concernées. Plusieurs études et enquêtes ont permis de montrer que nombre de mères ne travaillant pas souhaiteraient travailler et celles qui travaillent, augmenter leur taux d'occupation. Un des principaux arguments avancés par ces femmes pour expliquer le fait qu'elles doivent limiter leur taux d'occupation est le manque de places d'accueil⁵.

¹ Les familles en Suisse, Rapport statistique 2008, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2008, p.68

² RS 861

³ Ordonnance sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, RS 861.1

⁴ Les familles en Suisse, Rapport statistique 2008, *supra*, p. 72 ss

⁵ Enquête suisse sur la population active (ESPA) 2005, complétée par un module consacré à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale ; Familienergänzende Kinderbetreuung und

Enfin, du point de vue de l'enfant, l'accueil extra-familial est un instrument qui favorise sa socialisation et peut faciliter son intégration dans le monde scolaire et dans la société en particulier pour les enfants de familles migrantes. En ce sens, l'accueil extra-familial pour enfants, en complément de la prise en charge par la famille et non en remplacement de cette dernière est utile pour les enfants s'il est de qualité⁶.

1.2 Droit comparé et rapport avec le droit international

1.2.1 Comparaison internationale

L'accueil extra-familial pour enfants est un sujet d'actualité dans de nombreux pays. Les programmes d'intervention de l'Etat ou la participation d'autres acteurs de la vie économique sont des plus variés. Trois exemples permettent d'illustrer cette diversité.

En **Allemagne**, le ministère fédéral de la famille a lancé en février 2008 un programme intitulé « Betrieblich unterstützte Kinderbetreuung (accueil extra-familial soutenu par l'entreprise) » financé au moyen du fond social européen (FSE). Le programme encourage au niveau national la création de nouvelles places d'accueil extra-familial soutenues par les entreprises. Il aide les entreprises, les hautes écoles et les parents qui travaillent ou qui étudient à trouver des solutions individualisées et sur mesure pour mieux concilier travail et famille. Il vise à promouvoir dans les entreprises et les hautes écoles la création de nouveaux groupes d'accueil d'enfants de 0 à 3 ans dont les parents travaillent ou étudient. Il mise sur la collaboration entre les entreprises et les organismes publics ou privés responsables de structures d'accueil. Dans ce cadre, le terme « entreprise » recouvre, outre les entreprises commerciales, les collectivités, les fondations et les institutions de droit public ou privé ; seules les autorités administratives ne bénéficient pas de ce programme. Les organismes dont les structures accueillent les enfants de collaborateurs reçoivent par année 50 % des coûts d'exploitation de chaque nouvelle place, un plafond étant fixé à 6000 €. L'aide financière peut être versée au maximum durant deux ans. Le FSE a mis 50 millions d'euros à la disposition de ce programme jusqu'à fin 2011. Des villes comme Hambourg⁷ et Berlin⁸ ont développé des formes d'intervention novatrices dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants en mettant en œuvre un système de bons de garde pour enfants distribués aux parents eux-mêmes.

En **France**, à côté des structures d'accueil collectives « classiques », on trouve des crèches parentales, à savoir des établissements proposant un accueil collectif (régulier ou occasionnel) gérés par une association de parents participant eux-mêmes à l'accueil des enfants âgés de 2 mois et demi à 4 ans, avec le soutien de personnel qualifié (auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants). En outre, la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), créée en 2004, a pour objectif de favoriser l'accueil, l'entretien et l'éducation des jeunes enfants tout en conciliant davantage vie familiale et vie professionnelle. La PAJE comporte un premier étage de prestations, versées sous conditions de ressources : une prime à la naissance ou à l'adoption, versée dès le 7^e mois de grossesse, suivie d'une allocation de base versée dès la naissance pendant 3 ans. Le deuxième étage de prestations comprend notamment un complément de libre choix du mode de garde (CMG) finançant tout ou partie des cotisations sociales afférentes à l'emploi d'une « assistante maternelle » ou d'une garde à domicile ou une partie du salaire de ces personnes dans la limite d'un plafond variant selon le revenu de la famille. Ce complément permet ainsi aux parents actifs de choisir librement le mode de garde de leurs jeunes enfants sans être pénalisés par le mode choisi (en effet, avant, seules les structures collectives bénéficiaient d'un soutien financier).

Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern. Mecop/INFRAS, Studienreihe Vereinbarkeit von Beruf und Familie n°3, seco, 2007.

⁶ L'accueil de jour extra-familial et parascolaire en Suisse, un état des lieux de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF, Berne, 2009.

⁷ <http://www.hamburg.de/kita/>

⁸ Projet „Kita-Card“

Au **Royaume-Uni**, les employeurs accordent, sur une base volontaire, des bons de garde (*childcare vouchers*) à leurs employés afin de participer au paiement de leurs frais de garde des enfants. Les bons de garde sont exemptés de cotisations et d'impôts jusqu'à un montant maximum.

1.2.2 Rapport avec le droit international

Nous renvoyons aux considérations figurant au chapitre 5 « Relation avec le droit international » du rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 22 février 2002⁹. Signalons toutefois que depuis lors, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation (2002) 8 sur l'accueil de jour des enfants, aux termes de laquelle les Etats sont invités à prendre des mesures pour favoriser la création de services d'accueil de jour pour enfants qui soient accessibles, d'un prix abordable, organisés de manière souple et de bonne qualité.

1.3 Le programme d'impulsion à l'accueil extra-familial pour enfants

1.3.1 Les grandes lignes du programme d'impulsion

La loi est en vigueur depuis le 1^{er} février 2003. Sa durée de validité est limitée à huit ans et s'étend ainsi jusqu'au 31 janvier 2011. Avec son ordonnance d'application, elle pose les bases d'un programme d'impulsion qui a pour objectifs de promouvoir la création de places d'accueil pour les enfants et de permettre aux parents de mieux concilier famille et travail ou formation.

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

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

Les aides financières doivent être utilisées pour la création de places d'accueil collectif de jour ou d'accueil parascolaire. Seules peuvent être soutenues les structures nouvelles ou les structures existantes qui augmentent leur offre de manière significative. Les places existantes ne peuvent être subventionnées. Les aides financières destinées aux structures d'accueil collectif de jour sont octroyées pendant deux ans. Il s'agit de contributions forfaitaires d'un montant de 5 000 francs par nouvelle place et par année pour une offre à plein temps. Les aides financières destinées aux structures d'accueil parascolaires sont octroyées pendant trois ans. Le montant de la contribution forfaitaire est de 3 000 francs par nouvelle place et par année pour une offre à plein temps¹⁰.

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

Une modification de l'ordonnance entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007¹¹ a en outre introduit la possibilité de soutenir des projets pilotes initiés par des cantons ou des communes et prévoyant l'introduction de bons de garde pour enfants. En règle générale, les pouvoirs publics octroient les subventions à l'accueil extra-familial pour enfants directement aux fournisseurs de service (financement de l'offre). Avec l'introduction de bons de garde, les parents devraient être directement au bénéfice des subventions (financement des personnes), et ainsi être libres d'acheter les

⁹ FF **2002** 3953

¹⁰ Pour une description des conditions d'octroi des aides financières et des modalités de calcul du montant de ces dernières, qui varie en fonction du temps d'ouverture de la structure et du taux d'occupation de la place d'accueil, voir le Message du Conseil fédéral du 10 mars 2006 relatif à l'arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, FF **2006** 3247.

¹¹ Modification introduite par le ch. I de l'Ordonnance du 29 août 2007, RO **2007** 4383.

prestations de garde de leur choix. Dans le cadre d'un tel système, le passage d'un financement de l'offre à un financement des personnes devrait soutenir la concurrence entre les fournisseurs de services et amener une nouvelle dynamique dans le système de l'accueil extra-familial pour enfants en âge préscolaire. Ceci devrait conduire à une augmentation de l'offre en places d'accueil et avoir une influence positive sur la qualité et les prix. Les cantons et les communes qui mènent des projets pilotes ont la responsabilité de leur mise en place et de leur conduite. La Confédération entend participer financièrement à ces projets (à hauteur de 30 % des coûts au maximum), les accompagner techniquement, les évaluer et rendre accessible les connaissances ainsi acquises. Les aides financières portent sur une période de trois ans au plus.

Le cadre financier du programme d'impulsion a fait l'objet de deux arrêtés fédéraux : le premier pour la période du 1^{er} février 2003 au 31 janvier 2007, portant sur un montant de 200 millions de francs¹², et le second pour la période du 1^{er} février 2007 au 31 janvier 2011 pour 120 millions de francs¹³.

1.3.2 Déroulement du programme d'impulsion de 2003 à 2009

Depuis l'entrée en vigueur de la loi jusqu'au 31 mars 2009, 1225 demandes ont été acceptées, sur un total de 1718 déposées, ce qui représente un soutien à la création de 22 000 places d'accueil. Les engagements pris s'élèvent ainsi à 130,3 millions de francs au plus. Si toutes les demandes encore pendantes déposées avant le 31 mars 2009 étaient acceptées, plus de 24 000 nouvelles places au total profiteraient des aides financières et le total des engagements atteindrait 145,6 millions de francs au plus. Sur la base de ces données, on évalue à environ 33 000 le nombre total de places qui auront pu être créées durant les huit années du programme d'impulsion grâce au soutien financier de la Confédération. Il en résulte qu'un montant total d'environ 190 millions de francs aura été engagé. Rien qu'au cours de la sixième année du programme, 351 demandes ont été déposées. C'est un record, exception faite de la première année suivant l'entrée en vigueur du programme.

Demandes acceptées, nouvelles places d'accueil et finances de 2003 à 2008

	année ¹						Total
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Demandes acceptées	151	178	153	224	244	246	1'196
Nombre de nouvelles places	2'474	2'647	2'516	4'106	4'936	4'853	21'532
Structures d'accueil collectif de jour	1'498	1'316	1'284	2'163	2'778	2'186	11'225
Structures d'accueil parascolaire	976	1'331	1'232	1'943	2'158	2'667	10'307
Montants engagés en mio. de francs	17	17	13	23	30	27	127

1 Période: 1.2. – 31.1. de l'année suivante

27 % des demandes approuvées proviennent de Romandie et du Tessin. La part des places créées dans ces régions est toutefois de 34 %, car les institutions sont tendanciellement plus grandes dans les cantons latins qu'en Suisse alémanique. Un aperçu de la répartition régionale des aides financières est présenté dans le tableau en annexe.

Suite à la modification de l'ordonnance décrite au ch. 1.3.1, la Ville de Lucerne a introduit les bons de garde dans le cadre d'un projet pilote dès le 1^{er} avril 2009. Tous les enfants d'âge préscolaire et domiciliés en Ville de Lucerne qui bénéficient d'une place d'accueil ont en principe droit à un bon de garde. L'accueil doit avoir lieu dans une crèche autorisée par la Ville à participer au système des bons

¹² Arrêté fédéral du 30 septembre 2002 concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, FF 2003 376

¹³ Arrêté fédéral du 2 octobre 2006 concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, FF 2006 2225

de garde, ou par le biais d'une structure de coordination de l'accueil familial de jour autorisée. La valeur du bon dépend du niveau d'activité professionnelle et du revenu des parents. L'argent est versé directement aux parents, qui de leur côté paient l'entier du coût de l'accueil à l'institution. La Confédération soutient financièrement ce projet innovant. Pour ce faire, l'OFAS a conclu avec la Ville de Lucerne un contrat de prestations prévoyant un coût maximum de 2.5 millions de francs jusqu'au 31 janvier 2011. D'autres communes et cantons sont aussi intéressés à l'introduction d'un système de bons de garde. Toutefois, comme la refonte d'un système de subventionnement implique la prise en compte de nombreux aspects, ces communes et cantons se trouvent encore en phase de préparation.

1.3.3 Evaluation du programme d'impulsion

L'art. 8 de la loi et l'art. 14 de l'ordonnance prescrivent une évaluation régulière des effets des aides financières. Des spécialistes externes peuvent être appelés à y participer. L'évaluation doit vérifier l'efficacité des aides financières en tirant le bilan du nombre de nouvelles places créées¹⁴.

Dans la perspective de la demande d'un deuxième crédit d'engagement de quatre ans, le programme a déjà été évalué après 19 mois. L'OFAS a attribué en août 2004 deux mandats externes, conformément aux deux dispositions mentionnées plus haut. Les résultats de ces recherches ont été publiés dans deux rapports d'évaluation. Le premier évalue l'application de la loi fédérale par les différents acteurs¹⁵, le deuxième examine et évalue les effets de l'aide financière¹⁶. Ainsi, la phase de lancement a suffisamment pu être analysée et évaluée¹⁷. Mais ces premiers enseignements ne permettent que de tirer des conclusions limitées sur l'application et sur les effets ultérieurs de la loi, car le programme avait été lancé récemment et les résultats des évaluations étaient donc biaisés par les particularités que présente toute phase initiale.

En décembre 2008, l'OFAS a mandaté une nouvelle recherche évaluative sur les effets durables des aides financières. L'évaluation doit notamment répondre aux questions suivantes : les nouvelles offres d'accueil survivent-elles à la suppression des aides financières ? Si non, comment cela s'explique-t-il ? Comment les structures d'accueil se financent-elles après la suppression des aides financières ? L'offre s'est-elle modifiée suite à cette suppression ? Ces changements ont-ils un effet sur le taux de fréquentation ? La suppression des aides financières a-t-elle un effet différent sur les diverses offres ? En outre, sur la question des effets durables, il doit être examiné si le programme d'impulsion de la Confédération a suscité des activités dans les cantons et les communes pour favoriser la pérennité des nouvelles places d'accueil ?

Dans le cadre de l'enquête sur les effets durables, 391 structures dont la demande a été clôturée jusqu'au 31 décembre 2007 ont reçu un questionnaire. 341 questionnaires ont été renvoyés, ce qui correspond à un taux de participation de 89 %. Les premiers résultats montrent que les aides financières ont un effet durable important. Ainsi, 99% des crèches et 94% des structures d'accueil parascolaires continuent d'exister aussi après la suppression des aides financières. Le nombre de places d'accueil a pu être maintenu dans la plupart des structures d'accueil, et même augmenté dans quelques-unes. Le rapport d'évaluation sera disponible d'ici fin août 2009.

¹⁴ Rapport de la CSSS-N du 22 février 2002, (note 8), ch. 4.4 et Avis du Conseil fédéral du 27 mars 2002, ch. 2.3 Conclusions, FF 2002 3874

¹⁵ B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants Evaluation de la mise en oeuvre, in : Aspects de la sécurité sociale, N° 318.010.11/05, OFAS, 2005, ISBN 3-909340-27-X, disponible en version électronique sous <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr>

¹⁶ Ecoplan, recherche et conseil en économie et en politique, Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants : Evaluation des Impacts, in : Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche N° 12/05, OFAS, 2005, ISBN 3-9093-40-28-8, disponible en version électronique sous <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr>

¹⁷ Message du 20 mars 2006 relatif à l'arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, FF 2006 p. 3249,

1.4 Genèse de la modification proposée

Au cours de la session d'automne 2005, cinq parlementaires ont déposé autant d'initiatives parlementaires¹⁸. Ces dernières demandaient une modification de la Constitution fédérale (art. 62, al. 3) afin de donner pour mandat aux cantons de veiller à la création d'un nombre suffisant de places d'accueil extra-familial et parascolaire adaptées aux besoins, la Confédération pouvant les soutenir dans cette tâche.

Entre le dépôt de ces initiatives parlementaires et le traitement de ces dernières par le Parlement, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a approuvé le 14 juin 2007 [l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire \(concordat HarmoS\)](#)¹⁹. Ce concordat fait suite à l'adoption le 21 mai 2006 par le peuple suisse et par tous les cantons des nouveaux articles constitutionnels sur la formation, en vertu desquels les autorités publiques (soit les cantons ou, selon le degré d'enseignement, la Confédération et les cantons) sont tenues de réglementer de manière uniforme partout en Suisse certains paramètres fondamentaux du système éducatif. Le concordat HarmoS harmonise ainsi au niveau suisse la durée des degrés d'enseignement, leurs principaux objectifs et le passage de l'un à l'autre. En adhérant au concordat, les cantons signataires s'engagent également à organiser le temps d'enseignement de l'école primaire en périodes blocs et à proposer des structures d'accueil répondant aux besoins locaux. Dix cantons y ayant adhéré²⁰, le concordat peut entrer en vigueur. Les cantons ont désormais six ans pour adapter leurs structures (âge d'entrée à l'école, durée des degrés d'enseignement) et pour appliquer les standards de formation.

Le 13 mars 2008, la CDIP et la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ont déclaré conjointement²¹ que la première (CDIP) est responsable de la coordination intercantonale pour les structures d'accueil parascolaire tout au long de la scolarité obligatoire et que la seconde (CDAS) est responsable de la coordination intercantonale pour les structures de jour destinées à la prime enfance (de 0 à 4 ans).

L'objectif commun des auteures des cinq initiatives précitées se trouvant couvert pour les enfants en âge de scolarité par le concordat HarmoS, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-CN) a proposé le classement de ces interventions et déposé, le 21 août 2008, une motion²² dont la teneur est la suivante :

1. *Le Conseil fédéral est appelé à soumettre au Parlement une révision de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants.*
2. *La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants reste en vigueur jusqu'à la promulgation de cette nouvelle base légale. D'ici la fin 2009 au plus tard, le Conseil fédéral soumet au Parlement un message sur la prorogation de la loi fédérale ainsi que les projets d'arrêtés fédéraux idoines relatifs au cadre financier pour les quatre années suivantes.*

¹⁸ 05.429 Iv. pa. (Egerszegi-Obrist Christine) Structures d'accueil extrascolaire et extra-familial, 05.430 Iv. pa. (Genner Ruth) Améliorer les chances des enfants et des familles, 05.431 Iv. pa. (Fehr Jacqueline) Améliorer les chances de formation des enfants et des jeunes, 05.432 Iv. pa. (Riklin Kathy) Introduction d'écoles à horaire continu, 05.440 Iv. pa. (Haller Ursula) Familles et accueil extra-scolaire

¹⁹ http://edudoc.ch/record/24710/files/HarmoS_f.pdf?ln=frversion=1

²⁰ Pour l'état d'avancement des procédures cantonales d'adhésion, cf.

http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/liste_rat_df.pdf

²¹ Prise en charge des enfants: structures de jour extrafamiliales, Déclaration commune de la CDIP et de la CDAS du 13 mars 2008, http://www.edudoc.ch/static/web/aktuell/erkl_kinderbetreu_f.pdf

²² Motion 08.3449 Accueil extra-familial pour enfants. Incitation financière.

A cette occasion, la CSEC-N a invité par ailleurs la CDAS à proposer un concordat dans le domaine des structures d'accueil extra-familial pour les enfants en âge préscolaire.

Le 12 décembre 2008, le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion 08.3449. Les cinq initiatives parlementaires ont été classées et la motion adoptée par le Conseil national le 19 mars 2009. Le 4 juin 2009, le Conseil des Etats a également adopté la motion.

1.5 Modifications proposées : prolongation du programme et création d'une base légale au soutien des innovations

1.5.1 Prolongation de quatre ans du programme d'impulsion

La durée de validité de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants a été limitée par le Parlement à huit ans, soit au 31 janvier 2011. Cette limitation reflète l'idée-force du programme, qui était de fournir, pour un temps donné, l'impulsion initiale permettant d'amener ou d'accélérer l'évolution souhaitée, à savoir la création de nouvelles places d'accueil extra-familial, après quoi l'engagement financier de la Confédération ne s'imposerait plus.

La forme de l'incitation financière s'est avérée être un instrument efficace pour encourager la création de nouvelles places d'accueil. Depuis le début du programme, soit en l'espace de six ans, 24 000 nouvelles places ont été créées avec le soutien de la Confédération, ce qui représente un accroissement de l'offre de plus de 50 %. D'ici la fin du programme, quelque 33 000 nouvelles places auront bénéficié de cette aide, pour laquelle la Confédération aura investi environ 190 millions de francs en tout.

Malgré cette évolution réjouissante, la demande de places d'accueil reste nettement plus forte que l'offre et nul ne conteste le grand besoin de places supplémentaires. D'après les estimations, il en manque encore plusieurs dizaines de milliers en Suisse. La demande de places d'accueil subventionnées est en particulier la plus forte. La demande d'aides financières de la Confédération ne faiblit donc pas, de sorte que, si la première phase a eu un peu de peine à démarrer, tout laisse à penser que le second crédit-cadre sera entièrement utilisé.

Dans le cadre de la politique familiale, il est essentiel d'aider à concilier vie familiale et activité professionnelle. La mise à disposition d'une offre suffisante de places d'accueil extra-familial pour enfants joue à cet égard un rôle capital. Et comme l'offre, malgré les progrès accomplis, demeure insuffisante, il reste nécessaire d'intervenir dans ce domaine. Pour cette raison, il est judicieux de prolonger le programme d'impulsion. Cette prolongation doit néanmoins, cette fois encore, être limitée dans le temps, car un engagement durable de la Confédération dans le domaine de l'accueil extra-familial des enfants n'est aujourd'hui pas envisageable, tant au regard du fédéralisme que pour des raisons financières. C'est pourquoi, l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants propose une prolongation du programme d'impulsion pour une nouvelle période de quatre ans, soit jusqu'au 31 janvier 2015.

1.5.2 Création d'une base légale au soutien des innovations

La modification de l'ordonnance en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2007 a introduit la possibilité pour la Confédération de participer financièrement aux projets pilotes initiés par les cantons et communes visant à introduire des bons de garde pour enfants. Il s'agissait à l'époque de répondre à différentes voix s'élevant dans l'opinion publique et dans le monde politique²³ et économique. En raison de cette demande insistante et de la limitation dans le temps du programme d'impulsion, le Conseil fédéral avait renoncé à entamer une procédure de révision législative pour choisir la voie de la modification de l'ordonnance.

²³ Ip. Gutzwiller 06.3139 Garde des enfants d'âge préscolaire, Ip. 06.3172 Forster-Vannini Garde des enfants d'âge préscolaire

La possibilité pour la Confédération de soutenir des projets pilotes est un instrument utile pour rassembler des expériences sur de nouvelles initiatives dans le domaine de l'accueil extra-familial. Ces expériences sont importantes dans la réflexion qui doit être menée à différents niveaux sur l'opportunité pour les pouvoirs publics d'agir dans ce domaine et les possibilités d'action. La loi énonce clairement dans ses principes (art. 1, al. 1) que le programme d'impulsion vise à la création de places d'accueil. Cet objectif peut certainement être atteint de différentes façons : d'une part en soutenant financièrement les nouvelles structures ou les structures qui augmentent leur offre comme le prévoit aujourd'hui la loi, et d'autre part grâce à de nouvelles approches qui restent pour certaines encore à découvrir.

Le financement des parents qui ont recours aux offres d'accueil par le biais de bons de garde et non plus des structures elles-mêmes au niveau communal ou cantonal a fait l'objet d'études. La ville de Lucerne a ainsi mis en œuvre un projet pilote allant dans ce sens²⁴. D'autres initiatives ou projets ayant pour objectif ou effet de créer des places d'accueil extra-familial pourraient voir le jour si les cantons et communes pouvaient bénéficier d'une aide financière pour leur réalisation. Des collectivités publiques pourraient par exemple s'inspirer d'exemples étrangers (tels que les crèches parentales en France) pour développer de nouveaux projets sur leur territoire. C'est pourquoi il est proposé de modifier la loi de manière à donner la possibilité à la Confédération de soutenir l'innovation dans le domaine. S'ils visent la création de places d'accueil extra-familial pour enfants et répondent ainsi aux principes du programme inscrits à l'art. 1, les projets à caractère novateur initiés par les cantons et les communes pourraient recevoir une aide de la Confédération. La décision sur l'octroi des aides financières et la fixation du montant seront fonction de la qualité du projet et des intérêts qu'il peut avoir pour la Confédération et pour d'autres régions. Cette modification de la loi est proposée dans le dessein d'adapter l'offre d'accueil extra-familial aux réalités de la vie familiale, aux besoins de l'économie et aux intérêts des enfants, premiers concernés. Elle a pour but de favoriser la capacité des communes et des cantons à innover dans le domaine et peut contribuer au développement de synergies entre les différents secteurs de l'accueil extra-familial (accueil collectif, accueil parascolaire et accueil familial de jour).

La modification de loi proposée inscrit au niveau de la loi la possibilité pour la Confédération de soutenir l'innovation dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants et non seulement les projets pilotes prévoyant l'introduction de bons de garde pour enfants comme le prévoit aujourd'hui l'ordonnance (art. 14a). Il s'agit en ce sens d'un élargissement du champ d'application du programme d'impulsion.

Ce programme est avant tout destiné à soutenir directement les structures lors de leur création ou de leur développement. Une petite partie des moyens mis à disposition pour la mise en œuvre de ce programme, soit 15 %, peut toutefois être utilisée pour encourager l'innovation dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants.

1.5.3 Adoption d'un troisième crédit d'engagement

En 2002, le Parlement fédéral ne disposait pas de données fiables pour estimer le montant nécessaire au premier crédit d'engagement. Sur les 200 millions de francs prévus pour la période du 1^{er} février 2003 au 31 janvier 2007, le montant définitif des dépenses engagées n'est pas encore connu²⁵, mais devrait s'élever à 70 millions de francs environ. S'il peut paraître à première vue étonnant qu'une si petite partie du crédit à disposition ait été utilisée, plusieurs raisons l'expliquent. Premièrement, ce premier crédit d'engagement couvrait en quelque sorte la phase démarrage du programme d'impulsion. Il a d'abord fallu un certain temps pour que ce programme se fasse connaître des acteurs

²⁴ cf. supra

²⁵ Sachant que les aides financières s'étendent sur 2 ou 3 ans, des aides financières seront payées jusqu'en 2009 et 2010 pour des demandes acceptées lors de la dernière année du premier crédit d'engagement (2006).

de l'accueil extra-familial pour enfants (cantons, communes et structures elles-mêmes). Deuxièmement, l'élaboration et la concrétisation d'un projet de structure d'accueil extra-familial pour enfants représentent une lourde tâche, qui implique de nombreux acteurs. De longs mois sont nécessaires pour mettre sur pied une PME dont la pérennité soit assurée, condition explicite à l'obtention des aides financières. Finalement, au moment du démarrage de ce programme, les cantons et les communes n'étaient pas encore prêts à s'investir plus fortement dans ce domaine. Or, les aides financières de la Confédération ne peuvent pas suffire à garantir la viabilité des structures d'accueil. Ces raisons expliquent en grande partie le fait que la demande d'aides financières ait été nettement plus faible que ce qui était escompté. Par conséquent, les montants mis à disposition n'ont pas été entièrement utilisés.

Lors de la fixation du montant du second crédit d'engagement, le Conseil fédéral a proposé de revoir à la baisse la dotation financière du programme afin d'éviter une nouvelle surévaluation des besoins financiers et d'adopter un second crédit d'engagement à hauteur de 60 millions de francs²⁶. Le parlement s'est finalement prononcé pour un crédit à hauteur de 120 millions de francs.

D'après les projections, ce deuxième crédit d'engagement sera vraisemblablement entièrement utilisé.

Le besoin en places d'accueil étant toujours patent et les incitations financières une aide précieuse pour les structures d'accueil désormais bien connues de ces dernières, il est raisonnable de penser que la demande d'aides financières ne faiblira pas au cours de ces prochaines années. Au contraire, dans les cantons qui ont adhéré au concordat HarmoS, une offre adéquate dans le domaine de l'accueil parascolaire doit être proposée. Il est donc plus que probable que la demande d'aides financières augmente légèrement dans le domaine de l'accueil parascolaire. Cette tendance est d'ores et déjà perceptible dans plusieurs cantons où la loi scolaire a été modifiée. De plus, la création d'une nouvelle forme d'aides financières pour les projets à caractère novateur des cantons et communes devrait engendrer de nouvelles demandes de soutien financier. La Confédération doit disposer des ressources nécessaires pour pouvoir y répondre.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral propose que soit adopté un troisième crédit d'engagement à hauteur de 140 millions de francs pour la période allant du 1^{er} février 2011 au 31 janvier 2015.

2. Commentaire des articles

Art. 2 Bénéficiaires

Al. 1, let. d (nouveau)

Un canton ou une commune peut déjà aujourd'hui bénéficier d'aides financières de la Confédération : il ou elle doit pour ce faire gérer une structure d'accueil extra-familial. Cet alinéa ajoute expressément les cantons et les communes dans la liste des bénéficiaires des aides financières dans la mesure où, en vertu de la modification proposée, ces derniers pourront désormais se voir accorder un soutien financier de la Confédération non seulement en tant qu'organisme responsable d'une structure mais aussi s'ils initient des projets à caractère novateur.

Al. 2

Une précision doit être apportée. Cet alinéa ne concerne que les aides financières allouées aux structures d'accueil collectif de jour et d'accueil parascolaire pour enfants, qui sont nouvelles ou qui augmentent leur offre.

²⁶ Message du Conseil fédéral du 10 mars 2006 relatif à l'arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, FF **2006** 3254.

Art. 3 Conditions

Cette disposition règle les conditions d'octroi des aides financières. L'al. 1 concerne les structures d'accueil collectif de jour et d'accueil parascolaire et l'al. 2, les structures coordonnant l'accueil familial. Un nouvel alinéa doit être introduit pour les aides financières allouées aux cantons et aux communes pour des projets à caractère novateur.

Al. 3 (nouveau)

Ce nouvel alinéa introduit la possibilité pour la Confédération de soutenir l'innovation dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants. Des aides financières ne peuvent être octroyées que pour des projets à caractère novateur initiés par les cantons et communes. Des projets communs à plusieurs cantons ou communes peuvent également bénéficier d'aides financières. En revanche, des particuliers ou des personnes morales de droit privé, même si elles ne poursuivent pas de but lucratif, ne peuvent bénéficier d'un soutien financier de la Confédération pour le développement d'initiatives, projets ou programmes à caractère novateur.

La formulation « les aides financières peuvent être octroyées » a été reprise conformément au principe selon lequel il n'existe pas un droit aux aides financières. Ces dernières ne sont en effet accordées que dans la limite des crédits autorisés. De plus, l'OFAS dispose d'une marge d'appréciation lors de l'octroi des aides financières. Cette marge de manœuvre est d'autant plus large pour les projets à caractère novateur car les conditions à remplir sont moins précises.

Les conditions suivantes doivent être remplies :

Le programme d'impulsion d'aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants vise la création de places d'accueil extra-familial, afin d'aider les parents à mieux concilier famille et travail ou formation (art. 1). Les projets à caractère novateur pour pouvoir bénéficier d'aides financières doivent respecter l'esprit de la loi. Des projets qui feraient preuve d'innovation mais uniquement au niveau structurel ou pédagogique sans qu'un impact sur l'offre d'accueil extra-familial elle-même soit avéré ne pourront être soutenus. Il ne s'agit pas d'encourager l'innovation en tant que telle mais au contraire, par le biais de projets à caractère novateur, d'aider les cantons et les communes à faire preuve d'innovation en vue de créer des places d'accueil extra-familial.

Les aides financières pour les projets à caractère novateur, comme les aides financières pour les structures, sont complémentaires. Cela signifie qu'elles ne sont accordées que si d'autres contributions sont par ailleurs versées. Cette disposition est en accord avec l'art. 116, al. 1, Cst. selon lequel la Confédération ne dispose en la matière que d'une compétence de soutien : en matière d'innovation également, l'initiative doit venir du niveau cantonal ou communal, plus proche des réalités du terrain.

Il ne suffit pas qu'un projet contienne un élément de nouveauté. Le projet doit servir le domaine de l'accueil-familial (par exemple : meilleure coopération entre les différents acteurs du domaine, simplification de l'organisation ou du mode de financement, rationalisation des ressources...). L'innovation proposée ne saurait avoir d'impact négatif sur l'évolution du domaine. En ce sens, le projet doit avoir valeur de modèle.

Il n'est pas nécessaire que les projets puissent être repris tels quels par d'autres communes ou cantons. Mais les expériences tirées de ces projets et les résultats de leur évaluation doivent avoir une utilité en dehors du territoire où ils ont été réalisés. En soutenant l'innovation, la Confédération contribue au développement de solutions nouvelles qui tendent à un meilleur équilibre entre l'offre d'accueil extra-familial et la demande. Les projets soutenus doivent avoir une portée théorique qui dépasse les frontières de la commune ou du canton directement concerné. Un projet à caractère novateur peut ainsi en générer d'autres.

Art. 4, al. 2^{bis} (nouveau)

Les structures d'accueil collectif de jour ou parascolaire, ainsi que les structures coordonnant l'accueil familial de jour, doivent rester les principaux bénéficiaires des aides financières. La fixation d'une limite maximale de 15 % du crédit d'engagement pour les aides financières aux projets à caractère novateur vise à garantir des moyens suffisants pour les structures susmentionnées. Le soutien à l'innovation ne doit pas se faire au détriment du soutien direct aux structures.

Pour un crédit d'engagement de 140 millions de francs, 21 millions de francs au maximum pourraient être utilisés pour soutenir des projets à caractère novateur.

Art. 5 Calcul et durée des aides financières

Al. 1

Le présent alinéa est complété par la mention que le mode de calcul des aides financière indiqué à l'art. 1 ne se réfère qu'aux bénéficiaires mentionnés à l'art. 2, al. 1, let. a à c. Il n'y a aucun changement au niveau matériel.

Al. 2 (nouveau)

Ce nouvel alinéa règle la participation financière de la Confédération aux projets à caractère novateur des cantons et communes. La Confédération couvre au maximum un tiers des coûts du projet ; les coûts comprennent la préparation, la réalisation et l'évaluation du projet. Cette définition permet de poser une base claire pour calculer la participation de la Confédération, pour laquelle un plafond est fixé dans le contrat de prestations (à conclure avec le canton ou la commune).

Al. 3 (nouveau)

De cette manière, il est requis des cantons et des communes qui mènent des projets à caractère novateur qu'ils investissent au total au moins la même somme, après déduction des subventions de la Confédération, pour le subventionnement de l'accueil extrafamilial pour enfants, que celle qu'ils ont investi dans ce domaine durant l'année civile précédant le début du projet. On s'assure ainsi que les projets ne seront pas utilisés pour transférer à la Confédération des coûts jusqu'ici à la charge des cantons et des communes.

Al. 4

Cet allinéa correspond à l'actuel alinéa 2. La durée maximale se réfère aux aides financières prévues aux al. 1 et 2.

Art. 6 Demandes d'aides financières (nouveau titre)

Le présent article ne définit plus que les conditions et les modalités de traitement des demandes. La décision et la forme de versement des aides financières sont réglées dans le nouvel art. 6a

Al. 1

Le nom de l'office est corrigé (ne concerne que le texte allemand). En outre, le terme « office » a été remplacé par l'abréviation « OFAS ».

Al. 2

Dans le texte italien, le terme « office » a été remplacé par l'abréviation « OFAS ».

Al. 3

Le présent alinéa fixe expressément que le dépôt de la demande d'aides financières selon l'art. 3, al. 2 doit intervenir avant la réalisation de la mesure prévue, ce qui correspond à la pratique actuelle.

Al. 4 (nouveau)

Les cantons et les communes doivent déposer leur demande avant le début de leur projet à caractère novateur.

Art. 6a Octroi des aides financières (nouveau)

Le nouvel article 6a définit les formes juridiques d'octroi des aides financières. Elles se basent sur la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)²⁷.

Al. 1

Les aides financières et les indemnités sont en règle générale allouées par voie de décision (art. 16, al. 1, LSu). Aujourd'hui déjà, l'OFAS consulte l'autorité compétente du canton avant d'allouer une aide financière aux structures désignées à l'art. 2, al. 1, let. a à c. La forme et la consultation préalable sont réglées ici et non plus à l'art. 6, al. 3.

Al. 2

L'art. 16, al. 2, LSu permet à titre exceptionnel de conclure un contrat de droit public plutôt que de rendre une décision. Dans le cas présent, comme il s'agit d'aides financières allouées aux cantons et aux communes pour leurs projets à caractère novateur, cette solution fait sens vu que le versement d'aides financières au moyen d'un contrat de prestations donne, entre autres, plus de marge de manœuvre pour déterminer le montant alloué. Le contrat de prestations fixe en outre les objectifs, la durée (au maximum 3 ans) des aides financières, le suivi scientifique et l'évaluation du projet. La convention-programme prévue par l'art. 20a LSu a été écartée car elle ne peut être conclue avec une commune. De plus, il s'agit ici de conclure un contrat sur un projet précis et non de fixer des objectifs à réaliser par le canton. Par ailleurs, la forme du contrat de prestations a déjà été utilisée par le passé dans le cadre des aides financières aux projets pilotes prévoyant l'introduction de bons de garde pour enfants (art. 14a de l'ordonnance). En vertu de l'art. 16, al. 5, LSu, le rejet d'une requête doit faire l'objet d'une décision.

Art. 10 Référendum, durée de validité et entrée en vigueur

Al. 4 (nouveau)

La durée de validité de la loi est prolongée de quatre ans, soit jusqu'au 31 janvier 2015. Le programme d'impulsion destiné à encourager la création de places supplémentaires pour l'accueil extra-familial des enfants, entré en vigueur le 1^{er} février 2003 et limité à huit ans, a été financé par deux crédits d'engagement de quatre ans chacun. La prolongation de la validité de la loi est donc de quatre ans pour permettre un nouveau crédit d'engagement de même durée.

3. Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Les conséquences financières pour la Confédération se présentent comme suit : les coûts annuels résultant des deux premiers crédits d'engagement (du 1^{er} février 2003 au 31 janvier 2007 et du 1^{er} février 2007 au 31 janvier 2011) ont été pris en compte dans le budget et le plan financier. Ils s'élèvent à 24,1 millions de francs pour le plan financier 2011, à 16,2 millions pour 2012, à 5,4 millions pour 2013 et à 2 millions pour 2014²⁸.

Le Conseil fédéral pense que la demande d'aides financières pour les années 2011-2014 pourra être couverte par le troisième crédit d'engagement tel qu'il est proposé (à défaut, l'ordre de priorité prévu à l'art. 4, al. 3 devrait être appliqué). On peut ainsi prendre des engagements de près de 35 millions de francs par année. Comme le montre l'évolution des paiements pour les premiers crédits

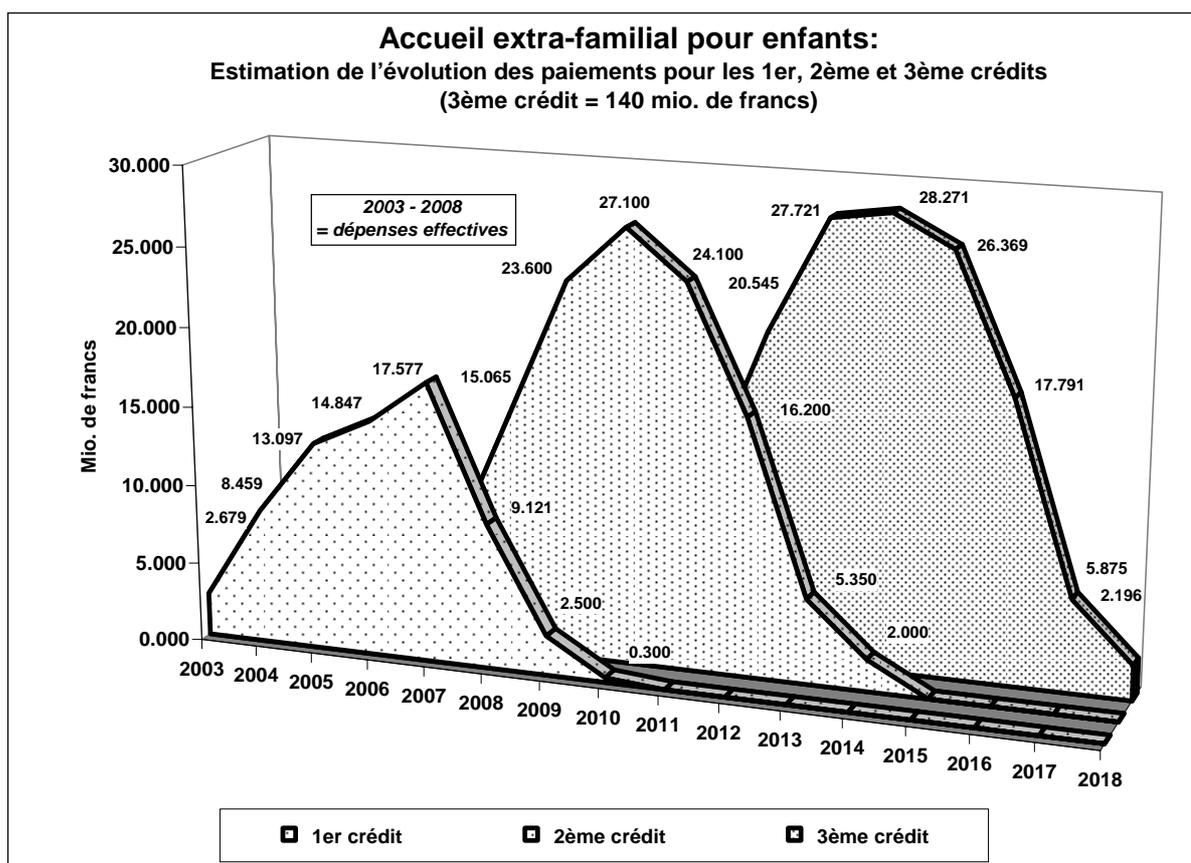
²⁷ RS 616.1

²⁸ Comme les aides financières s'étendent sur 2 ou 3 ans, les aides financières pour les demandes acceptées pour la dernière année du deuxième crédit d'engagement (2010) seront versées jusqu'en 2013 ou 2014.

d'engagement, l'échéance des engagements pris est considérablement reportée dans le temps. Pour le troisième crédit d'engagement, on estime que les coûts évolueront de la manière suivante²⁹ :

Année	Millions de francs	Année	Millions de francs
2011	11,2	2015	26,4
2012	20,5	2016	17,8
2013	27,7	2017	5,9
2014	28,3	2018	2,2

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



3.1.2 Conséquences pour le personnel

A l'heure actuelle, 4,4 postes sont nécessaires à la mise en œuvre de la loi et sont financés par le premier puis le deuxième crédit d'engagement conformément à l'art. 4, al. 2 de la loi. Les coûts en personnel nécessaire à la mise en œuvre de la loi pendant la phase de prolongation du programme d'impulsion doivent être financés de manière analogue par le troisième crédit d'engagement. Pour cette raison, les postes ont un caractère limité.

²⁹ Comme les aides financières s'étendent sur 2 ou 3 ans, les aides financières pour les demandes acceptées pour la dernière année du troisième crédit d'engagement (2014) seront versées jusqu'en 2017 ou 2018.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les cantons étant consultés sur toute demande d'aide financière émanant d'une structure établie sur leur territoire, la mise en œuvre du programme a, d'une part, engendré un certain surcoût de travail administratif. D'autre part, la procédure de consultation instituée par le programme d'impulsion leur permet de donner un avis sur toute nouvelle création ou agrandissement de structure d'accueil extra-familial.

Les aides financières ont permis la création d'un nombre important de places d'accueil, ce qui a contribué à l'amélioration de l'offre d'accueil extra-familial et à rendre ainsi certains cantons ou communes plus attractifs pour les familles.

De plus, la création d'une base légale pour une participation financière de la Confédération à des projets à caractère novateur soutient les initiatives novatrices des cantons et communes dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants. Elle ouvre ainsi de nouvelles possibilités de cofinancement pour les cantons et communes et peut leur permettre d'améliorer l'offre dans ce domaine.

3.3 Conséquences économiques

Les avantages économiques liés au développement des structures d'accueil extra-familial sont multiples. Offrir des places d'accueil en nombre suffisant contribue à améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle pour les parents et permet ainsi un engagement accru des femmes dans le monde du travail. Les conséquences positives sur le plan économique sont perceptibles à différents niveaux :

- d'une part, le revenu des familles s'en trouve augmenté, ce qui permet de lutter contre la pauvreté des familles, agit sur leur consommation et engendre des recettes fiscales supplémentaires ;
- d'autre part, une offre d'accueil extra-familial suffisante peut permettre de limiter la perte de capital humain qu'entraîne le retrait de la vie active de nombre de jeunes mères souvent bien formées et de pallier ainsi au manque de personnel qualifié dans certains secteurs.

L'accueil extra-familial pour enfants a donc une utilité socio-économique indéniable, et il contribue à la croissance économique et à la santé des finances publiques³⁰.

Enfin, le marché du travail a évolué de telle sorte qu'une interruption, même limitée dans le temps, de l'exercice d'une activité professionnelle est de moins en moins possible. La nécessité de maintenir à jour ses compétences, l'évolution constante des technologies, la flexibilité, l'adaptabilité et la réactivité exigées des salariés font qu'une pause de quelques années hypothèque grandement les possibilités pour les personnes concernées de revenir sur le marché du travail. S'il s'agit en plus de personnes bien formées, le retrait du marché du travail constitue pour la collectivité un gaspillage de ressources eu égard aux coûts engendrés pour leur formation.

3.4 Autres conséquences

En posant comme condition à l'octroi d'aides financières que le financement de la structure soit assuré à long terme, pour une durée de six ans au moins, la loi entend éviter qu'une structure ne soit contrainte de fermer au terme des aides financières. L'accent est ainsi mis sur la durabilité du point de vue économique des structures subventionnées. La loi doit permettre la création de places d'accueil

³⁰ Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern, Im Auftrag des Vereins Region Bern VRB, Büro BASS, 2007
http://www.buerobass.ch/pdf/2007/volkswirtschaftlicher_nutzen_kita_schlussbericht.pdf

viables à long terme. Le programme mis en place par la loi doit non seulement donner de l'impulsion au domaine de l'accueil extra-familial mais également contribuer à son *développement durable*.

Le programme d'impulsion à l'accueil extra-familial constitue enfin un *investissement dans les jeunes générations*. Offrir aux enfants un accueil de qualité, c'est contribuer à leur socialisation, à leur développement harmonieux et à leur intégration présente et future dans la société.

Une offre suffisante d'accueil extra-familial soulage enfin la génération active en ce qu'elle facilite la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Il permet aux femmes notamment de conserver leur place sur le marché du travail et de poursuivre leur parcours professionnel. Il contribue ainsi à promouvoir *l'égalité entre femmes et hommes*.

4. Liens avec le programme de la législature et le plan financier

La prolongation du programme d'impulsion à l'accueil extra-familial pour enfants n'apparaît ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011³¹ ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011³². La motion 08.3449 (Accueil extra-familial pour enfants. Incitation financière) n'a été déposée par la CSEC-CN qu'après l'adoption du programme de législature 2007 à 2011.

Le programme de la législature 2007 à 2011 prévoit comme troisième ligne directrice de renforcer la cohésion sociale. A cette fin, le Conseil fédéral s'est fixé comme objectif pour 2009 de développer une politique cohérente de la famille (voir les Objectifs 2009 du Conseil fédéral, volume I³³). En voulant prolonger le programme d'impulsion et ouvrir la possibilité de soutenir les innovations en la matière, le présent projet s'inscrit dans cet objectif. C'est pourquoi, le Conseil fédéral a accepté la motion précitée.

5. Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

L'art. 116, al. 1 Cst. attribue à la Confédération la compétence de fournir des prestations de soutien en faveur des familles. La constitutionnalité de la loi au regard de cette disposition a déjà été examinée³⁴. En créant la possibilité de soutenir des projets à caractère novateur initiés par des cantons ou des communes, la modification de la loi proposée s'inscrit dans les limites de la compétence de soutien attribuée à la Confédération. Là aussi, la Confédération n'agit que pour soutenir des efforts entrepris par des tiers.

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

³¹ FF 2008 682

³² FF 2008 7745

³³ <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=fr> (volume I, objectif 8).

³⁴ Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 22 février 2002 sur l'iv. pa. 00.403 Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial, FF 2002 3955

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La compatibilité de la loi avec les obligations internationales de la Suisse a déjà été examinée lors de l'adoption de la loi³⁵ ainsi que lors de l'adoption du deuxième crédit d'engagement³⁶. En prévoyant des aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, la loi est dans la ligne de ce que préconisent les instruments internationaux ratifiés par la Suisse (conventions de l'ONU) et le droit européen (instruments du Conseil de l'Europe et dispositions de l'Union européenne). Les modalités d'application des solutions sont laissées à la libre appréciation des Etats. Il est donc possible d'introduire des aides financières destinées à soutenir des projets à caractère novateur.

5.3 Forme de l'acte à adopter

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

Un nouveau crédit d'engagement doit être voté par les deux chambres. Dans la mesure où il ne fixe pas de règle, il doit être édicté sous la forme d'un arrêté fédéral simple et n'est pas sujet au référendum (art. 163, al. 2, Cst. et 25, al. 2, de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale³⁷).

5.4 Frein aux dépenses

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

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Les aides financières visées dans la loi, y compris les nouvelles aides aux projets à caractère novateur, sont des subventions qui ont le caractère de contributions à fonds perdus allouées dans le cadre de crédits approuvés. Les principes visés au ch. 2 de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)³⁸ sont respectés.

5.6 Délégation de compétences législatives

L'avant-projet de modification de la loi ne contient pas de nouvelle délégation de compétences législatives. En vertu de l'art. 9, le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la loi, édicte les dispositions d'exécution après avoir entendu les organisations spécialisées compétentes. Dans ce cadre, le Conseil fédéral devra adapter l'ordonnance et préciser les conditions d'octroi des aides

³⁵ Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 22 février 2002 sur l'iv. pa. 00.403 Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial, FF **2002** 3953

³⁶ Message du Conseil fédéral du 10 mars 2006 relatif à l'arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, FF **2006** 3258

³⁷ RS **171.10**

³⁸ RS **616.1**

financières aux projets à caractère novateur de la même manière qu'il l'a déjà fait pour les aides financières aux structures d'accueil.

Tableau en annexe : « Répartition des demandes acceptées et des nouvelles places selon les cantons »

Demandes acceptées et nouvelles places d'accueil par canton, 31.01.2009

Canton	Nouvelles places d'accueil		Population		Egagement	
	Total		0 – 16 ans		montants engagés	
	Nombre	en %	Nombre absolu	en %	en mio. de francs	en %
ZH	6'119	28.4%	218'449	16.0%	35	27.9%
BE	1'562	7.3%	162'915	12.0%	11	8.6%
LU	673	3.1%	69'033	5.1%	4	2.8%
UR	0	0.0%	6'605	0.5%	0	0.0%
SZ	143	0.7%	27'323	2.0%	1	0.6%
OW	10	0.0%	6'875	0.5%	0	0.0%
NW	55	0.3%	7'403	0.5%	0	0.3%
GL	123	0.6%	7'044	0.5%	1	0.4%
ZG	501	2.3%	20'453	1.5%	3	2.5%
FR	580	2.7%	54'545	4.0%	4	2.8%
SO	275	1.3%	43'886	3.2%	1	1.1%
BS	1'139	5.3%	25'717	1.9%	6	4.3%
BL	362	1.7%	45'400	3.3%	2	1.6%
SH	237	1.1%	12'235	0.9%	1	0.9%
AR	101	0.5%	10'037	0.7%	1	0.4%
AI	10	0.0%	3'322	0.2%	0	0.0%
SG	1'008	4.7%	89'556	6.6%	5	4.1%
GR	265	1.2%	32'785	2.4%	1	0.9%
AG	1'201	5.6%	106'794	7.8%	7	5.3%
TG	554	2.6%	45'930	3.4%	3	2.2%
TI	794	3.7%	52'729	3.9%	4	3.4%
VD	2'840	13.2%	130'649	9.6%	17	13.0%
VS	873	4.1%	53'860	4.0%	6	4.4%
NE	463	2.2%	32'110	2.4%	3	2.1%
GE	1'509	7.0%	81'708	6.0%	12	9.6%
JU	138	0.6%	13'811	1.0%	1	0.7%
Total	21'532	100.0%	1'361'174	100.0%	127	100.0%