



ad 22.403

Initiative parlementaire Prolongation des contributions fédérales à l'accueil extrafamilial pour enfants à la fin de l'année 2024

Rapport du 31 mars 2022 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national

Avis du Conseil fédéral

du ... 2022

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 31 mars 2022 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national concernant la prolongation des contributions fédérales à l'accueil extrafamilial pour enfants à la fin de l'année 2024.

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Avis

1 Contexte

La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc)¹ est entrée en vigueur le 1^{er} février 2003. Par ce programme d'impulsion limité dans le temps, la Confédération encourage la création de places d'accueil extrafamilial pour enfants, afin d'aider les parents à mieux concilier famille et travail ou formation. Au départ, la durée de validité du programme d'impulsion était fixée à huit ans, avec échéance au 31 janvier 2011. En 2010, 2014 et 2018, le Parlement l'a prorogée à trois reprises pour quatre ans. Les aides financières à la création de places d'accueil extrafamilial pour enfants peuvent être octroyées au plus tard jusqu'au 31 janvier 2023.

Sur proposition du Conseil fédéral, la LAAcc a été complétée par deux nouveaux instruments d'encouragement, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2018 (modification du 16 juin 2017)² : la Confédération peut d'une part soutenir par des aides financières les cantons et les communes qui augmentent leurs subventions à l'accueil extrafamilial pour enfants afin de réduire les frais de garde à la charge des parents. D'autre part, elle peut contribuer financièrement à des projets qui visent une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extrafamilial aux besoins des parents. Ces deux instruments resteront en vigueur jusqu'au 30 juin 2023.

Le 28 janvier 2022, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a décidé, par 19 voix contre 0 et 5 abstentions, d'élaborer une initiative parlementaire (22.403 « Prolongation des contributions fédérales à l'accueil extrafamilial pour enfants à la fin de l'année 2024 »), dont la teneur est la suivante :

« La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc) est prolongée :

- *en ce qui concerne les aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants au titre de la section 2, art. 2 et 3 LAAcc ;*
- *en ce qui concerne les aides financières à l'augmentation des subventions à l'accueil extra-familial pour enfants au titre de la section 2a, art 2a et 3b LAAcc.*

La prolongation des aides financières au titre de la section 2, art. 2 et 3 LAAcc, respectivement de la section 2a, art. 2a et 3a LAAcc devient caduque dès qu'entrera en vigueur la nouvelle loi en cours d'élaboration dans le cadre de l'initiative parlementaire 21.403, ou au plus tard le 31 décembre 2024. »

Le 3 mars 2022, son homologue du Conseil des États (CSEC-E) a approuvé l'élaboration de l'initiative par 10 voix contre 0 et 2 absents.

¹ RS 861

² RO 2018 2247

Le 31 mars 2022, la CSEC-N a adopté le projet de loi lors du vote sur l'ensemble par 23 voix contre 0 et 2 abstentions ainsi que le rapport sur l'initiative.

2 Bilan et évaluation du programme d'impulsion

La Confédération peut encourager par des aides financières la création de places d'accueil pour les enfants dans les structures d'accueil collectif de jour et les structures d'accueil parascolaire. Elle peut en outre soutenir les structures coordonnant l'accueil familial de jour (p. ex. associations de parents de jour). Au 1^{er} février 2022, la Confédération avait soutenu la création de 68 490 places d'accueil extrafamilial, soit 40 185 dans des structures d'accueil collectif de jour et 28 305 dans des structures d'accueil parascolaire. Le montant total que la Confédération a engagé à cette fin s'élève jusqu'ici à 430 millions de francs³.

Bien que la Confédération participe depuis de nombreuses années à la création de places d'accueil, il subsiste des lacunes dans l'offre. L'insuffisance de l'offre se fait particulièrement sentir dans les agglomérations et les régions rurales. Les évaluations du programme d'impulsion montrent que l'offre existante en matière d'accueil extrafamilial peine encore à satisfaire la demande. En dépit des besoins, près de 20 % des enfants d'âge préscolaire et 18 % des enfants en âge scolaire ne peuvent pas être pris en charge autant que le désireraient leurs parents⁴. Ceux-ci sont nombreux, surtout les mères, à vouloir augmenter leur taux d'activité professionnelle et à souhaiter un développement de l'offre d'accueil extrafamilial. Une enquête auprès des parents menée par le Canton de Neuchâtel a récemment montré que les parents sont plus souvent forcés de réduire leur taux d'activité lors de l'entrée à l'école de leur enfant qu'après sa naissance⁵.

Les places d'accueil nouvellement créées sont pérennes : 96 % des structures d'accueil de jour et 94 % des offres parascolaires ont continué à être exploitées après l'épuisement des aides financières de la Confédération. De même, seul un tout petit nombre de prestataires a dû réduire son offre après la disparition de ces aides⁶.

³ Aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants : bilan après dix-neuf années, OFAS, 2022. À consulter sur : www.bsv.admin.ch > Aides financières > Accueil extra-familial pour enfants.

⁴ Evaluation «Anstossfinanzierung». Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage ?, Interface Politikstudien Forschung Beratung et Université de Saint-Gall, rapport de recherche n° 14/17, OFAS, 2017, p. 83. À consulter sur : www.bsv.admin.ch > Aides financières > Accueil extra-familial > Publications > Évaluations.

⁵ Éducation et accueil à journée continue dans les villes suisses. Modèles, expériences, recommandations. Document thématique de l'Initiative des villes pour la formation, Initiative des villes pour la formation, 2021, p. 7. À consulter sur : www.uniondesvilles.ch > Publications > Études et rapports.

⁶ Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, Ecoplan, rapport de recherche n° 13/17, OFAS, 2017, p. 61. À consulter sur : www.bsv.admin.ch > Aides financières > Accueil extra-familial > Publications > Évaluations.

Sur proposition du Conseil fédéral, la LAAcc a été complétée au 1^{er} juillet 2018 (modification du 16 juin 2017⁷) dans le but de réduire les frais de garde à la charge des parents et de mieux adapter l'offre aux besoins de ceux qui exercent une activité lucrative. Cette aide de la Confédération a été limitée à cinq ans, avec échéance au 30 juin 2023. D'une part, la Confédération soutient les cantons et les communes qui augmentent leurs subventions à l'accueil extrafamilial pour enfants afin de réduire les frais de garde à la charge des parents. Chaque canton ne peut bénéficier qu'une seule fois de l'aide financière de la Confédération pendant la durée de validité de la loi. La Confédération peut d'autre part contribuer financièrement à des projets qui visent une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extrafamilial aux besoins des parents. En font partie par exemple les projets qui améliorent significativement l'offre d'accueil en dehors des horaires d'ouverture habituels ou les projets qui proposent des offres à journée continue organisées conjointement avec l'école pour les enfants d'âge scolaire.

Un crédit d'engagement de 96,8 millions de francs a été mis à disposition pour ces deux instruments d'encouragement supplémentaires. Lorsqu'il est apparu qu'au vu des demandes déposées et annoncées, ce montant ne serait pas suffisant, le Parlement a augmenté le crédit 2021 de 80 millions de francs, le portant à 176,8 millions. Au 1^{er} février 2022, 14 cantons avaient requis une participation de la Confédération à l'augmentation de leurs subventions, la somme des aides financières demandées s'élevant à environ 146 millions de francs. 6 demandes d'un montant total de 2,2 millions pour des projets visant une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des parents ont été accordées à ce jour.

L'évaluation des aides financières à l'augmentation des subventions dans les cantons et les communes est en cours⁸. Des effets d'aubaine étaient prévisibles et ils se sont effectivement produits : dans 12 des 16 cantons ayant déposé une demande, l'augmentation des subventions aurait eu lieu même en l'absence d'aides financières de la Confédération. Dans 7 de ces 12 cantons, les fonds alloués n'en ont pas moins démontré leur efficacité : la participation de la Confédération a permis aux projets cantonaux de bénéficier d'un plus large soutien politique, a accéléré le processus législatif ou a donné lieu à une hausse des subventions plus élevée que prévu. Les cantons qui connaissant déjà un taux de financement élevé ont tendance à augmenter davantage leurs subventions que ceux où ce taux est moindre. Les aides financières ne suppriment donc pas les disparités régionales, mais pourraient au contraire les accentuer. Dans la plupart des cantons examinés, la part des dépenses consacrée à l'accueil extrafamilial pour enfants demeure inférieure à 0,1 % du produit intérieur brut (PIB) cantonal même après l'augmentation des subventions. Cette part reste faible en comparaison internationale. Il faut s'attendre à ce que les nouvelles aides financières n'aient pas les mêmes effets d'un canton à l'autre, et même au sein d'un même canton. Dans certaines communes, l'augmentation des subventions a sensiblement allégé la charge parentale. Dans d'autres cantons ou communes, elle a surtout servi à répondre à la demande

⁷ RO 2018 2247

⁸ Evaluation Finanzhilfen für familienergänzende Betreuung: Wirkungen der Finanzhilfen für Subventionserhöhungen in Kantonen und Gemeinden, Infrast et evaluanda, rapport de recherche, OFAS, 2022, p. 49 à 55 (non encore publié).

accrue de places subventionnées, sans modification notable des structures tarifaires ou du montant des subsides par bloc horaire.

3 Avis du Conseil fédéral

3.1 Contexte politique

Des écarts importants subsistent entre les sexes en matière de participation au marché de l'emploi et de répartition des rôles dans le monde du travail et au sein de la famille. En comparaison internationale, les femmes présentent un taux d'activité élevé en Suisse, mais leurs taux d'occupation sont en revanche très faibles. Mesurée en équivalents plein temps, la participation des femmes de 15 à 64 ans au marché de l'emploi ne dépasse pas 60 %. Les raisons invoquées pour justifier ces faibles taux d'occupation sont notamment l'assistance et les soins aux enfants et aux proches, que les femmes continuent à assumer nettement plus souvent que les hommes⁹. La présence d'enfants dans le ménage influe fortement sur la répartition des rôles entre les femmes et les hommes : 78 % des mères d'enfants de moins de 25 ans actives sur le marché du travail exercent un emploi à temps partiel ; c'est le cas de 12 % des pères¹⁰.

La LAAcc doit permettre une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation. Plusieurs mesures sont nécessaires à cette fin. En font partie les congés après la naissance ou l'accueil 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 (p. ex. horaires de travail flexibles), les mesures de soutien aux proches aidants exerçant une activité lucrative, les mesures fiscales et les mesures pour parvenir à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes. L'accueil extrafamilial pour enfants est une mesure phare dans le domaine de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle : une offre en adéquation avec les besoins est une condition préalable pour que les parents puissent exercer une activité lucrative ou suivre une formation.

Le marché suisse du travail se caractérise par un besoin élevé en personnel qualifié. L'immigration de main-d'oeuvre étrangère joue un rôle essentiel dans la couverture de cette demande. Or, la concurrence internationale s'intensifie pour l'attirer. Afin de renforcer durablement la disponibilité du personnel qualifié dont la Suisse a besoin, il est crucial pour cette dernière d'exploiter et de promouvoir au maximum le potentiel de main-d'œuvre nationale. Cet aspect est donc au cœur de la politique suisse en matière de personnel qualifié. Quatre champs d'action principaux définissent ses orientations : la formation continue et le rehaussement du niveau des qualifications pour répondre aux besoins du marché du travail, l'amélioration de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, la création de bonnes conditions pour l'emploi jusqu'à

⁹ Enquête suisse sur la population active. L'ESPA en bref 2020, Office fédéral de la statistique, 2021. À consulter sur : www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Publications.

¹⁰ Les familles en Suisse. Rapport statistique 2021, Office fédéral de la statistique, 2021, p. 26. À consulter sur : www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Familles.

l'âge de la retraite et au-delà, et la promotion de l'innovation pour augmenter la productivité. La conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle occupe donc également une place centrale dans la politique suisse en matière de personnel qualifié.

Le 28 avril 2021, le Conseil fédéral a adopté la Stratégie Égalité 2030¹¹. Il s'agit de la première stratégie nationale de la Confédération qui vise à promouvoir spécifiquement l'égalité entre les femmes et les hommes. La stratégie prévoit des mesures dans quatre champs d'action : conciliation et famille, vie professionnelle et publique, violence de genre et discrimination. Dans le champ conciliation et famille, ces mesures doivent contribuer à ce que les femmes et les hommes bénéficient de conditions-cadres favorisant la conciliation de la vie privée, familiale et professionnelle, ainsi que la répartition équilibrée du travail rémunéré et non rémunéré, domestique comme familial. Le Conseil fédéral a donc pour objectif de soutenir les instruments de promotion qui contribuent à améliorer la conciliation entre vie familiale et professionnelle. Une mesure essentielle à cette fin est le programme d'impulsion de la Confédération visant à encourager une offre d'accueil extrafamilial pour enfants en adéquation avec les besoins.

Le 21 septembre 2020, les Chambres fédérales ont adopté le programme de la législature 2019 à 2023¹². Celui-ci prévoit l'adoption d'une stratégie nationale de conciliation entre vie familiale et activité professionnelle en collaboration avec les cantons (objectif 3, mesure 17) et d'un message correspondant (objectif 8, mesure 43). Le Conseil fédéral et le Parlement assignent donc un haut degré de priorité à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

3.2 Appréciation du projet de la commission

L'accueil extrafamilial relève avant tout de la compétence des cantons et des communes. Le rôle de la Confédération est subsidiaire. Conformément à l'art. 116 de la Constitution¹³, le Conseil fédéral souhaite que la Confédération soutienne des mesures visant à améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. C'est dans ce cadre et dans la limite de ses compétences que la Confédération a mis en place dès 2003 le programme d'impulsion et qu'elle l'a complété par deux instruments d'encouragement supplémentaires en 2018.

De l'avis du Conseil fédéral, le bilan du programme d'impulsion (cf. ch. 2) montre que le programme est un succès et qu'il répond à un besoin. Il a permis la création de nombreuses places d'accueil qui s'avèrent pérennes, même après le soutien financier initial de la Confédération. Avec les deux nouveaux instruments d'encouragement, la Confédération a mis en place des mesures d'incitation pour réduire les frais de garde des enfants par des tiers à la charge des parents et pour mieux adapter l'offre d'accueil aux besoins de ces derniers.

En raison de la compétence des cantons, le Conseil fédéral s'est toujours prononcé pour une limitation dans le temps des contributions fédérales dans ce domaine. En accord avec ses priorités en matière de politique de la famille, de l'égalité et de la

¹¹ À consulter sur : www.wbg.admin.ch > Thèmes > Droit > Stratégie Égalité 2030.

¹² FF 2020 8087

¹³ RS 101

main-d'oeuvre qualifiée et avec les travaux en cours au sein du Parlement afin de trouver une réglementation qui succèdera au programme d'impulsion, il considère qu'une prolongation du programme d'impulsion est toutefois justifiée. Une offre d'accueil extrafamilial suffisante, financièrement abordable, présente sur l'ensemble du territoire et adaptée aux besoins des parents est une condition importante à une participation accrue des parents, en particulier des mères, au marché du travail.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles », la CSEC-N élabore un avant-projet de nouvelle loi qui remplacera la LAAcc à durée de validité limitée. Comme le temps nécessaire à l'élaboration de la nouvelle loi excède la durée de validité de la LAAcc, la CSEC-N a déposé l'initiative parlementaire 22.403. Elle veut ainsi garantir que les mesures d'encouragement de la Confédération à l'accueil extrafamilial pour enfants ne seront pas interrompues. Le Conseil fédéral comprend cette position. Il s'opposerait en revanche à une prolongation supplémentaire du programme d'impulsion si celle-ci ne s'effectuait pas en perspective d'une nouvelle loi : les objectifs de l'actuel programme d'impulsion doivent être atteints dans un délai raisonnable. La durée de la prolongation proposée est brève et le Conseil fédéral l'estime appropriée. Il se prononcera à une date ultérieure sur le rapport de la CSEC-N relatif au remplacement du financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles (21.403).

Pour toutes les raisons exposées plus haut, le Conseil fédéral soutient la demande de la commission visant à prolonger le programme d'impulsion en cours jusqu'au 31 décembre 2024.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la Commission selon lequel seule une prolongation de la durée de validité du programme d'impulsion s'impose et que la loi ne nécessite pas d'autre modification. La procédure de demande d'aides financières a fait ses preuves. Il n'y a pas lieu de la modifier à l'heure actuelle.

En ce qui concerne le cadre financier, le Conseil fédéral partage l'évaluation de la commission selon laquelle la prolongation n'exige pas une augmentation des crédits d'engagement en cours. Il convient néanmoins de mettre à disposition des moyens supplémentaires pour les charges de personnel et de biens et services engendrées par la poursuite du programme d'impulsion sur une période prolongée. Ceux-ci doivent apparaître dans les charges correspondantes de l'Office fédéral des assurances sociales, responsable de l'exécution. Si le Parlement accepte la prolongation proposée, le Conseil fédéral proposera d'augmenter à cette fin les charges de personnel et de biens et services de l'office dans le budget 2023, afin de garantir que le programme d'impulsion s'exécute normalement et sans interruption jusqu'à fin 2024.

4 Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose d'entrer en matière sur le projet de la commission et de l'accepter.