



23.xxx

Message relatif à l'initiative populaire « Pour un accueil extrafamilial des enfants qui soit de qualité et abordable pour tous (initiative sur les crèches) »

du ...

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

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire « Pour un accueil extrafamilial des enfants qui soit de qualité et abordable pour tous (initiative sur les crèches) », en leur recommandant de la rejeter.

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération,
Viola Amherd

Le chancelier de la Confédération,
Viktor Rossi

Condensé

L'initiative populaire fédérale « Pour un accueil extrafamilial des enfants qui soit de qualité et abordable pour tous (initiative sur les crèches) » vise à inscrire dans la Constitution le principe selon lequel tout enfant dès l'âge de 3 mois et jusqu'à la fin de l'enseignement de base a droit à un accueil extrafamilial institutionnel, pour autant que ses parents souhaitent recourir à une telle offre.

Contenu de l'initiative

L'initiative populaire « Pour un accueil extrafamilial des enfants qui soit de qualité et abordable pour tous (initiative sur les crèches) » vise à renforcer l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants et à en limiter les coûts pour les parents à un maximum de 10 % de leurs revenus. Tandis que la Confédération prendrait en charge deux tiers des frais de garde et aurait la possibilité de fixer certains principes, les cantons resteraient responsables de l'offre et établiraient les règles du financement des coûts restants.

Avantages et inconvénients de l'initiative

Si l'initiative était acceptée, les coûts de l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants diminueraient pour de nombreux parents, l'offre d'accueil se développerait et sa qualité augmenterait. Outre un bilan économique favorable, des effets positifs seraient à escompter notamment dans les domaines de la lutte contre la pénurie de personnel qualifié, de l'égalité des sexes et de l'égalité des chances. L'acceptation de l'initiative entraînerait toutefois, pour la Confédération, des surcoûts se chiffrant à plusieurs milliards de francs. Elle induirait aussi des incitations inopportunes, qui pourraient avoir des effets néfastes en termes d'efficacité et d'évolution des coûts, et des structures actuelles dans les cantons et les communes seraient en partie impactées. Comme il n'existe pas de modélisation économique des répartitions de coûts proposées par le comité d'initiative, une estimation définitive du rapport coûts/bénéfices ne peut pas être établie.

Comme le Conseil fédéral estime que l'objectif de l'initiative doit être soutenu dans son principe, il s'engage en faveur d'un nouveau renforcement de l'accueil extrafamilial pour enfants dans le cadre des débats parlementaires en cours sur l'initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles ».

Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales, par le présent message, de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire « Pour un accueil extrafamilial des enfants qui soit de qualité et abordable pour tous (initiative sur les crèches) » sans lui opposer de contre-projet direct ou indirect.

Table des matières

Condensé	2
1 Aspects formels et validité de l’initiative	5
1.1 Texte	5
1.2 Aboutissement et délais de traitement	5
1.3 Validité	6
2 Contexte	6
2.1 Droit en vigueur et mesures actuelles	8
2.1.1 Dispositions du droit fédéral	8
2.1.2 Dispositions propres à certaines branches ou entreprises	9
2.1.3 Prestations de soutien actuelles de la Confédération	10
2.1.4 Initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles »	11
2.2 Réglementation sur les frais de garde d’enfants dans les pays voisins	13
3 Buts et contenu de l’initiative	16
3.1 Buts visés	16
3.2 Réglementation proposée	17
3.3 Commentaire et interprétation du texte de l’initiative	17
4 Appréciation de l’initiative	19
4.1 Appréciation des buts de l’initiative	19
4.2 Conséquences en cas d’acceptation de l’initiative	20
4.2.1 Participation au marché du travail et pénurie de main-d’œuvre qualifiée	20
4.2.2 Conséquences économiques	25
4.2.3 Conséquences sur l’égalité des sexes, la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, le risque de pauvreté et l’égalité des chances	28
4.2.4 Conséquences financières et effets sur l’état du personnel pour la Confédération	35
4.2.5 Conséquences pour les cantons et les communes sur les plans des finances et du personnel	36
4.2.6 Conséquences sur les compétences de la Confédération, des cantons et des communes	37
4.3 Avantages et inconvénients de l’initiative	39
4.3.1 Objectifs de politique familiale	39
4.3.2 Financement	40
4.3.3 Réformes en cours concernant le financement des frais d’accueil des enfants au niveau cantonal	40
4.3.4 Résumé	41

4.4	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	41
4.4.1	Instruments des Nations Unies	41
4.4.2	Accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE, Convention AELE et conventions bilatérales de sécurité sociale	42
5	Conclusions	43

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte

L'initiative populaire fédérale « Pour un accueil extrafamilial des enfants qui soit de qualité et abordable pour tous (initiative sur les crèches) » a la teneur suivante :

La Constitution¹ est modifiée comme suit:

Art. 116a Accueil extrafamilial des enfants

¹ Les cantons pourvoient à une offre suffisante qui réponde aux besoins en matière d'accueil extrafamilial institutionnel des enfants.

² L'offre s'adresse à tous les enfants dès l'âge de trois mois jusqu'à la fin de l'enseignement de base. Elle doit favoriser le bien-être de l'enfant, contribuer à la conciliation de la vie professionnelle avec la vie familiale et être aménagée en fonction des besoins des parents.

³ Les personnes qui encadrent les enfants doivent disposer de la formation requise et être rémunérées en conséquence. Leurs conditions de travail doivent permettre un accueil de qualité.

⁴ La Confédération prend en charge deux tiers des coûts. Les cantons peuvent prévoir que les parents participent à la couverture des coûts en fonction de leur capacité économique. La participation totale des parents ne doit pas dépasser 10 % de leurs revenus.

⁵ La Confédération peut fixer des principes.

*Art. 197, ch. 13*²

13. Disposition transitoire ad art. 116a (Accueil extrafamilial des enfants)

Les dispositions d'exécution de l'art. 116a entrent en vigueur cinq ans au plus tard après l'acceptation dudit article par le peuple et les cantons.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire « Pour un accueil extrafamilial des enfants qui soit de qualité et abordable pour tous (initiative sur les crèches) » a fait l'objet d'un examen préalable

¹ RS 101

² Le numéro définitif de la présente disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin.

par la Chancellerie fédérale le 22 février 2022³, et elle a été déposée le 5 juillet 2023 avec le nombre requis de signatures.

Par décision du 21 juillet 2023, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 102 238 signatures valables et qu'elle avait donc abouti⁴.

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne lui oppose pas de contre-projet. Conformément à l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁵, le Conseil fédéral avait jusqu'au 5 juillet 2024 pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 5 janvier 2026 pour adopter la recommandation de vote qu'elle adressera au peuple et aux cantons.

1.3 Validité

L'initiative remplit les critères de validité énumérés à l'art. 139, al. 3, de la Constitution (Cst.) :

- a. elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé ;
- b. elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties ;
- c. elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

2 Contexte

Depuis quelques décennies, la situation des familles a fortement évolué en Suisse. Selon le Rapport social statistique suisse 2023⁶ de l'Office fédéral de la statistique (OFS), le nombre de ménages d'une seule personne, de ménages de couple sans enfant et de ménages monoparentaux n'a cessé d'augmenter depuis 1990. Tandis qu'en 1996, l'âge moyen de la mère à la naissance du premier enfant était de 28,2 ans, il s'élevait à 31,2 ans en 2021. Comme les communautés de vie et les naissances sont aujourd'hui plus rarement qu'auparavant liées au mariage, la diversité des formes familiales et la transition d'une forme à l'autre vont en augmentant. Le taux de natalité, qui s'est effondré dans les années 1960, s'est maintenu aux alentours de 1,5 enfant par femme depuis 2009, pour atteindre son niveau le plus bas en 2022, avec 1,39 enfant par femme. Parmi les femmes de 25 à 39 ans qui n'ont pas encore eu d'enfant mais souhaiteraient en avoir, 55 % (contre 41 % des hommes) déclarent que les possibilités

³ FF 2022 526

⁴ FF 2023 1750

⁵ RS 171.10

⁶ Disponible sur www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Sécurité sociale > Analyses et parcours dans le système de sécurité sociale

de garde d'enfants ont une forte, voire une très forte influence sur leur décision d'en avoir ou non⁷.

S'agissant de l'accueil extrafamilial, 38,9 % des ménages ayant des enfants de moins de 13 ans y ont eu recours dans un cadre institutionnel en 2018. Les formes d'accueil institutionnelles comprennent des structures privées ou publiques telles que les crèches, l'accueil parascolaire et les familles de jour regroupées en réseaux. Des formes d'accueil non institutionnelles ont été utilisées par 45,4 % des ménages. Par accueil non institutionnel, on entend les particuliers tels que les grands-parents ou d'autres personnes de l'entourage familial ou privé, les familles de jour qui ne font pas partie d'une organisation et les nounous. Les ménages ont été 31,9 % à ne recourir à aucune forme d'accueil extrafamilial. On constate de grandes différences régionales. Dans les cantons francophones, les cantons urbains comme Bâle-Ville et Genève et les cantons polarisés autour d'une grande ville comme Zurich, plus de 70 % des parents ont recours à l'accueil extrafamilial, principalement aux formes institutionnalisées, notamment aux crèches et aux offres parascolaires. Dans les cantons plutôt ruraux de Suisse alémanique et du Tessin, c'est l'accueil non institutionnalisé qui est le plus utilisé. Les parents y font surtout appel aux grands-parents.

Les calculs relatifs au financement de l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants montrent que, d'une commune à l'autre, la charge que représente pour les parents la part des frais de garde dont ils doivent s'acquitter peut varier considérablement⁸. Dans la majorité des cantons et des communes, la part à payer par les parents est liée à leur capacité économique. Toutefois, le montant des contributions parentales varie. Selon la commune, les parents dépensent en moyenne de 3 % (Genève) à 14 % (Sarnen) de leur revenu annuel pour assurer la garde de deux enfants en âge préscolaire deux jours par semaine dans une crèche (taux d'activité de 140 % ; revenu net du ménage : 114 000 francs). Pour les ménages monoparentaux disposant d'un revenu moyen et d'un taux d'activité de 60 %, la charge nette pour deux enfants varie entre 5 % et 20 % dans les communes étudiées. En comparaison internationale, les coûts à la charge des parents sont remarquablement élevés⁹.

Compte tenu des changements qui affectent et transforment toute la société en profondeur et à long terme, il est essentiel que les conditions-cadres pour les familles soient continuellement réadaptées à l'état des connaissances les plus récentes. Plusieurs domaines politiques sont concernés. En Suisse, de nombreux aspects de la politique familiale relèvent de la compétence des cantons et des communes. La Confédération assume un rôle de soutien à titre subsidiaire, notamment dans le domaine des allocations familiales et de l'assurance-maternité (art. 116 Cst.). Les activités de la Confédération dans le domaine des aides financières à la création de places d'accueil (depuis 2003) et à l'augmentation des subventions cantonales et communales en vue

7 Office fédéral de la statistique 2023 : enquête sur les familles et les générations. À consulter sur www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Enquête sur les familles et les générations.

8 Stern, S. et al. 2021 : Financement de l'accueil institutionnel des enfants et tarifs parentaux. Rapport, pp. 93 à 95.

9 Unicef 2021: Where do rich countries stand on childcare? UNICEF Office of Research – Innocenti, p. 19.

de développer la garde des enfants (depuis 2018) ont par ailleurs contribué à ce que les parents recourent aujourd'hui plus fréquemment à un accueil institutionnel pour leurs enfants. Il ressort de l'évaluation de ce programme que certains cantons considèrent comme souhaitable que la Confédération mène une stratégie globale et assume un rôle actif pour l'ensemble de la thématique de l'accueil extrafamilial et parascolaire¹⁰. Le rôle de la Confédération est aussi débattu pour les questions liées à l'harmonisation, à l'efficacité et à l'efficacité de telles mesures ainsi qu'à leur charge administrative.

2.1 Droit en vigueur et mesures actuelles

2.1.1 Dispositions du droit fédéral

Les activités de la Confédération ayant trait à la politique familiale reposent sur différentes bases constitutionnelles. L'une d'elles est l'art. 116 Cst. Son al. 1, 2^e phrase, confère à la Confédération la compétence de soutenir des mesures de tiers destinées à protéger la famille. La compétence de la Confédération dans le domaine de la protection de la famille visée à l'art. 116, al. 1, 2^e phrase, Cst. est parallèle, mais subsidiaire, à celle des cantons. L'art. 116, al. 2, Cst. confère à la Confédération une compétence législative étendue dans le domaine des allocations familiales. Selon un avis de droit établi par l'Office fédéral de la justice (OFJ) le 13 mars 2023 à l'intention de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E), les contributions fédérales aux frais engagés par les parents pour assurer l'accueil extrafamilial de leurs enfants peuvent, dans certaines circonstances, être comprises dans la notion d'allocations familiales au sens de l'art. 116, al. 2, Cst.¹¹. La loi du 24 mars 2016 sur les allocations familiales (LAFam)¹², qui vise à compenser partiellement la charge financière que représentent un ou plusieurs enfants, se fonde sur cette base constitutionnelle. Une expertise récente de Mahon/Huruy relève que la compétence de soutien de la Confédération au sens de l'art. 116, al. 1, 2^e phrase, Cst. en relation avec les art. 8, al. 3, et 110, al. 1, Cst. pourrait également être interprétée dans un sens plus large et que, dans la mesure où il existe un lien avec l'activité lucrative, la Confédération pourrait prendre des mesures propres à assurer une meilleure conciliation entre vie de famille et activité lucrative indépendamment des prestations de tiers¹³.

Dans le domaine de l'amélioration de l'égalité des chances pour les enfants en âge préscolaire, l'art. 67, al. 2, Cst. donne à la Confédération la compétence de soutenir, en complément des mesures cantonales, le travail extrascolaire avec les enfants et les

¹⁰ Stern, S. et al. 2022 : Évaluation des aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants : effets des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales, p. 21.

¹¹ Avis de droit de l'Office fédéral de la justice dans le cadre du traitement de l'objet 21.403, iv. pa. CSEC-N du 13 mars 2023 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles ».

¹² RS 836.2

¹³ Mahon, P. ; Huruy, B. 2021 : Les compétences de la Confédération dans le domaine de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants. Avis de droit réalisé sur mandat de la Jakobs Foundation. Voir également l'avis de droit de l'OFJ du 25 octobre 2001, JAAC 66.1.

jeunes ; le terme extrascolaire signifie ici « qui se déroule en dehors des locaux et des horaires scolaires ». Soutenir le travail extrascolaire est donc une compétence parallèle et subsidiaire de la Confédération. Par ailleurs, l'art. 41, al. 1, let. g, Cst. prévoit dans le cadre des buts sociaux que les enfants et les jeunes doivent être encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique. Bien que cette norme s'adresse à toutes les autorités, elle n'est, du fait de son caractère programmatique, pas directement justiciable et ne fonde pas non plus de compétences fédérales ; elle doit plutôt être comprise comme une instruction donnée aux autorités chargées de légiférer et d'appliquer le droit. Quant à l'art. 11, al. 1, Cst., il impose à l'État une obligation positive de veiller tout particulièrement à ce que l'intégrité des enfants et des jeunes soit protégée et à ce que leur développement soit encouragé, ces deux éléments constituant des droits fondamentaux.

Le 3 mars 2013, un article constitutionnel sur la politique familiale a été soumis au vote du peuple et des cantons (arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur la politique familiale¹⁴). Le Parlement avait élaboré ces nouvelles dispositions en vue de combler la lacune constitutionnelle actuelle. Le Conseil fédéral avait d'emblée soutenu cette modification. Bien que le peuple l'ait accepté à 54,3 %, l'article a néanmoins été refusé, 13 cantons l'ayant rejeté contre 10 qui l'avaient approuvé. S'il avait été accepté, il aurait obligé la Confédération et les cantons à encourager les mesures permettant de concilier vie de famille et exercice d'une activité lucrative ou participation à une formation. Les cantons auraient notamment dû veiller à ce que l'offre de places d'accueil extrafamilial et parascolaire pour enfants réponde aux besoins. Dans le cas où les cantons n'auraient pas suffisamment rempli cette obligation, la Confédération aurait eu la compétence d'édicter des dispositions pour l'ensemble de la Suisse.

Pour ce qui a trait à la petite enfance, la politique de l'enfance et de la jeunesse s'appuie entre autres sur la Convention des Nations Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant¹⁵ et, surtout, sur l'art. 67, al. 2, Cst.

2.1.2 Dispositions propres à certaines branches ou entreprises

S'agissant de l'autorisation de l'accueil extrafamilial pour enfants et de la surveillance, seule l'ordonnance du 19 octobre 1977 sur le placement d'enfants¹⁶ prévoit, au niveau fédéral, des dispositions visant à préserver le bien des enfants (art. 1a). Cette ordonnance fixe des exigences minimales applicables au placement chez des parents nourriciers, au placement à la journée, au placement en institution et aux prestations fournies dans le cadre du placement chez des parents nourriciers. Il s'agit là, en quelque sorte, d'une législation cadre ou de principe. Les cantons sont libres d'édicter des dispositions allant plus loin. Ils ont d'ailleurs fait usage de cette possibilité à des degrés divers. La compétence en matière d'autorisation et de

¹⁴ FF 2012 5465

¹⁵ RS 0.107

¹⁶ RS 211.222.338

surveillance des parents nourriciers incombe dans tous les cas aux cantons ou aux communes. Des actes normatifs de l'autorité de surveillance ou d'autorisation peuvent prévoir d'autres exigences, par exemple en matière de qualité (exigences concernant le personnel spécialisé ou le taux d'encadrement, etc.). En ce qui concerne les conditions de travail du personnel, les dispositions du droit du travail¹⁷ et du code des obligations¹⁸ sont par ailleurs applicables. Les associations concernées sont libres de négocier des conditions de travail, par exemple dans une convention collective de travail, ou d'établir des critères de qualité liés à la certification de prestataires.

2.1.3 Prestations de soutien actuelles de la Confédération

Dans le cadre de son programme d'impulsion, qui se termine en décembre 2024, la Confédération verse depuis vingt ans des contributions financières destinées à la création de nouvelles places d'accueil pour les enfants. Une prolongation jusqu'à fin 2026 est envisagée dans le cadre de l'initiative parlementaire (iv. pa.) 23.478¹⁹, elle-même liée à l'entrée en vigueur de l'iv. pa. 21.403²⁰. Le bilan du programme d'impulsion est positif. Depuis son entrée en vigueur, 4160 demandes ont été approuvées, ce qui a permis de soutenir la création de 76 562 nouvelles places d'accueil (au 1^{er} février 2024), 45 217 étant destinées à l'accueil préscolaire et 31 345 à l'accueil parascolaire. À cet effet, la Confédération a pris des engagements pour 476 millions de francs (frais de mise en œuvre non inclus).

Depuis juillet 2018, la Confédération peut, grâce à deux instruments supplémentaires introduits dans la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc)²¹, soutenir par des aides financières les cantons et les communes qui augmentent leurs subventions de manière à faire diminuer les coûts facturés aux parents pour l'accueil extrafamilial de leurs enfants, d'une part, et soutenir des projets qui visent à mieux adapter l'offre d'accueil aux besoins des parents, d'autre part. Pour l'heure, 17 cantons ont déposé une demande d'aide financière à l'augmentation des subventions, pour un total d'environ 138,3 millions de francs d'aides financières.

Pour ces deux instruments, il n'est pas impossible qu'une part des fonds fédéraux ait été affectée à des mesures qui auraient été mises en œuvre même sans le soutien de la Confédération (effets d'aubaine).

17 RS 822

18 RS 220

19 « Prolongation des contributions fédérales à l'accueil extra-familial pour enfants à la fin de l'année 2026 »

20 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles »

21 RS 861

2.1.4 Initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles »

L'iv. pa. 21.403 de la CSEC-N (« Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles ») vise la mise au point d'une solution non limitée dans le temps, appelée à succéder à la LAAcc, qui permette de mieux concilier vie familiale et activité professionnelle ou formation, ainsi que d'améliorer l'égalité des chances pour les enfants en âge préscolaire. En premier lieu, la CSEC-N a proposé qu'à l'avenir la Confédération participe durablement aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial des enfants. Dans son projet, chaque enfant aurait droit à une contribution de la Confédération de sa naissance à la fin de sa scolarité obligatoire, pour autant que l'accueil extrafamilial se fasse dans un cadre institutionnel. Pendant les quatre premières années suivant l'entrée en vigueur de la loi, la contribution de la Confédération couvrirait 20 % des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial pour enfants. Par la suite, le Conseil fédéral fixerait le montant de la contribution de la Confédération pour chaque canton en fonction des montants financiers consacrés par celui-ci à l'accueil extrafamilial. En second lieu, la CSEC-N prévoit la conclusion de conventions-programmes entre la Confédération et les cantons. Sur la base de celles-ci, la Confédération pourrait accorder aux cantons des aides financières globales pour favoriser le développement de l'accueil extrafamilial pour enfants et l'élaboration de mesures visant à développer leurs politiques d'encouragement de la petite enfance.

Dans son avis du 15 février 2023²², le Conseil fédéral a estimé que l'accueil extrafamilial pour enfants devait continuer à être encouragé et que les pouvoirs publics devaient encore davantage soulager financièrement les parents, en particulier dans le contexte de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Le Conseil fédéral a toutefois rejeté le principe d'une contribution fédérale visant à réduire les coûts pour les parents, estimant que cette question relevait de la compétence des cantons et que les employeurs devaient également participer, sous une forme appropriée, au développement de l'accueil extrafamilial pour enfants.

Le Conseil fédéral a proposé que, pour autant que le Parlement entre en matière sur le projet, celui-ci soit modifié sur les points suivants : limiter le but de la loi à la réduction des coûts de l'accueil extrafamilial pour les parents ; lier le droit à la contribution fédérale à un taux d'occupation minimal cumulé ; limiter le champ d'application de la loi à l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants de la naissance à la fin de la scolarité obligatoire au niveau primaire. Il a aussi proposé de fixer le montant de la contribution fédérale à 10 % des coûts moyens d'une place d'accueil en Suisse. Comme ce sont les cantons et les communes qui sont en premier lieu responsables de l'accueil extrafamilial pour enfants et de l'encouragement de la petite enfance, il a préconisé de renoncer aux conventions-programmes. Il a également estimé qu'il faudrait abandonner l'idée d'établir une statistique et introduire un financement compensatoire fondé sur une participation financière des cantons. À cet égard, la proposition serait de réduire la part des cantons à l'impôt fédéral direct de 21,2 % (taux actuel) à 20,5 %, une baisse qui réduirait la charge nette de la

Confédération au titre de la contribution fédérale à 160 millions de francs pour l'année de son introduction. Si la charge financière nette de la Confédération passait à 200 millions de francs par année, le financement compensatoire par les cantons serait modifié en conséquence, à titre unique, par une nouvelle diminution de la part cantonale.

Le Conseil national a adopté le projet de loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance lors de la session de printemps 2023 par 107 voix contre 79 et 5 abstentions.

La CSEC-E a ensuite débattu du projet. Elle a adopté une autre approche sur le plan théorique pour soulager les parents. Celle-ci consisterait à alléger, par une allocation de garde d'enfant complémentaire aux allocations familiales, la charge des parents qui exercent une activité professionnelle. Ce modèle ne recourrait à aucun financement par la Confédération. Pour la CSEC-E, trois aspects sont prépondérants. La commission souhaite atteindre des objectifs économiques en intégrant davantage les parents dans le monde du travail. C'est pourquoi elle tient à ce qu'un éventuel allègement de la charge des parents soit plus explicitement lié à l'exercice d'une activité professionnelle. Elle entend en outre ne pas grever le budget fédéral plus que de raison par une nouvelle prestation fortement liée. Son financement doit donc selon elle, comme pour les autres formes d'allocations familiales, être assuré par les cotisations des employeurs et – éventuellement – des salariés. Elle émet par ailleurs de sérieuses réserves sur le principe de mettre en place une contribution de la Confédération telle que celle prévue par le Conseil national au vu de ses possibles effets d'aubaine et des coûteuses structures d'application à mettre en place aux niveaux tant fédéral que cantonal, voire communal. La CSEC-E soutient l'objectif de réduire les frais de garde à la charge des parents, et partage l'avis du Conseil national qu'il y a lieu d'encourager l'accueil extrafamilial pour enfants dans les cantons par des conventions-programmes. Elle prévoit à cet effet trois domaines d'encouragement : le comblement des lacunes, la création de structures d'accueil en nombre suffisant pour les enfants en situation de handicap et la promotion des politiques cantonales d'encouragement précoce. Son projet présente, dans ces domaines, des avantages décisifs en termes d'efficacité et d'efficacités. La CSEC-E a adopté le rapport complémentaire sur cet objet le 15 février 2024 et ouvert la procédure de consultation le 6 mars 2024.

La plupart des objectifs poursuivis par l'initiative sur les crèches figurent déjà dans les projets découlant de l'iv. pa. 21.403. Ces projets prévoient de réduire les coûts supportés par les parents pour l'accueil extrafamilial institutionnel, de combler les lacunes de l'offre et, pour ce qui est du projet du Conseil national, d'en améliorer également la qualité et de mieux l'adapter aux besoins des parents. Les projets basés sur l'iv. pa. 21.403 se distinguent de l'initiative populaire notamment par le fait qu'ils prévoient une participation fédérale nettement plus faible, voire nulle dans la variante de la CSEC-E, que le financement est différent et que, conformément à la répartition des compétences actuelle, aucune disposition ne serait prévue au niveau fédéral concernant la formation et les conditions de travail du personnel spécialisé, ainsi que la qualité en soi.

2.2 Réglementation sur les frais de garde d'enfants dans les pays voisins

Le 8 décembre 2022, le Conseil de l'Union européenne (UE) a adopté la Recommandation concernant l'éducation et l'accueil de la petite enfance : les Objectifs de Barcelone pour 2030²³, qui vise à encourager les États membres de l'UE, en tenant compte de leur situation nationale, à accroître leur participation à des systèmes d'éducation et d'accueil de la petite enfance accessibles, abordables et de qualité afin de faciliter et d'encourager la participation des femmes au marché du travail et d'améliorer le développement social et cognitif des enfants et leur réussite scolaire, en particulier pour les enfants qui sont dans une situation de vulnérabilité ou issus de milieux défavorisés. Il est notamment recommandé aux États membres de l'UE de mettre en place des établissements d'accueil du jeune enfant en veillant à ce que, d'ici 2030, au moins 45 % des enfants de moins de 3 ans et au moins 96 % des enfants ayant entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire y participent. La recommandation couvre également des aspects qualitatifs tels que le taux d'encadrement, la taille des groupes, la répartition territoriale de l'offre et les conditions de travail ainsi que les qualifications du personnel. En ce qui concerne le caractère abordable et accessible, les États membres sont encouragés à limiter les frais à la charge des parents et à proposer aux parents ayant des horaires de travail atypiques des solutions leur permettant de mieux concilier vie professionnelle, vie familiale et vie privée. La recommandation de l'UE n'est pas applicable à la Suisse, mais l'initiative sur les crèches va dans le sens des mesures qui y figurent.

Les quatre grands pays voisins de la Suisse, tous membres de l'UE, sont invités à mettre en œuvre cette recommandation et à informer la Commission européenne d'ici juin 2024 des mesures prises à cette fin.

Pour l'heure, l'Allemagne se distingue en accordant, depuis août 2013, un droit légal à l'accueil extrafamilial pour enfants à partir d'un an révolu jusqu'à l'entrée à l'école (environ 6 ans). Cette réglementation fait suite à celle déjà introduite en 1996 pour les enfants âgés de 3 ans révolus jusqu'à l'entrée à l'école. Ce droit est inscrit au niveau fédéral et sa mise en œuvre est confiée aux Länder. Dans certains Länder, le droit à l'accueil extrafamilial est limité à un certain nombre d'heures (de 4 à 10 heures par jour) et peut dépendre du taux d'activité professionnelle des parents. Le droit n'est par contre jamais lié au revenu des parents.

S'agissant du financement de l'accueil extrafamilial pour enfants, il repose chez nos voisins essentiellement sur les pouvoirs publics et les parents. L'État fédéral allemand encourage financièrement le développement quantitatif et qualitatif de l'accueil extrafamilial pour enfants via des programmes d'investissement, qui ont notamment permis de créer des places d'accueil supplémentaires. Pour le reste, le financement des structures d'accueil repose essentiellement sur les Länder, qui réglementent cette question de manière autonome. Ainsi, les réglementations diffèrent, parfois même considérablement, d'une région à l'autre²⁴. Afin d'atténuer ces différences, une loi

²³ Disponible sur [https://eur-lex.europa.eu \(2022/C 484/01\)](https://eur-lex.europa.eu (2022/C 484/01)).

²⁴ Dans certains Länder, les parents n'ont pas de frais de garde d'enfants (ou n'en ont que très peu), alors que dans d'autres, ils doivent déboursier, en moyenne, bien plus de 300 euros pour obtenir une place à temps plein pour un enfant de moins de 3 ans.

fédérale entrée en vigueur en 2019²⁵ a introduit l'obligation de tenir compte de certains critères dans la fixation de la participation financière des parents aux frais de garde, tels que le revenu des parents, le nombre d'enfants ou encore la durée de la garde. D'une manière générale, au cours des dernières années, de plus en plus de dispositions ont été prises au niveau des Länder pour soulager financièrement les parents. En Autriche également, le financement de l'accueil extrafamilial repose principalement sur les Länder et les communes. L'État fédéral y participe au financement de certains projets de développement ou encore, par exemple, à l'encouragement linguistique précoce, par des subventions spécifiques versées aux Länder. Le montant à la charge des parents dépend du revenu et de la taille de la famille. Dans certains Länder et pour certaines tranches d'âge, la fréquentation des structures d'éducation et d'accueil des enfants est gratuite. En France, les prestations destinées à la famille sont financées par les ressources de la sécurité sociale (cotisations des employeurs, contribution sociale généralisée et taxes). Les caisses d'allocations familiales contribuent au développement de l'offre d'accueil en versant une subvention de fonctionnement aux établissements d'accueil du jeune enfant. Cette subvention couvre 66 % du prix de revient horaire de l'accueil de l'enfant (dans la limite d'un prix plafond fixé annuellement) et réduit ainsi significativement le coût des services d'accueil pour les parents. En Italie, les trois niveaux de l'État (État central, régions et communes) participent au financement des crèches. Le soutien financier de l'État central y est assuré par un fonds (*Fondo asili nido e scuole dell'infanzia*), à partir duquel 200 millions d'euros par an sont versés directement aux communes ; il sert à financer, en particulier, des projets de construction, de restructuration, de sécurisation et de réaménagement de crèches et d'écoles maternelles, la priorité étant accordée aux structures situées dans les zones défavorisées du pays ainsi qu'aux projets innovants visant à mettre en place de nouveaux services d'accueil et d'éducation des enfants qui répondent aux besoins des familles de manière flexible et diversifiée en termes de structure et d'organisation. Les frais de crèche à la charge des parents sont fixés notamment en fonction de leurs revenus, avec des plafonds.

Concernant plus spécifiquement l'aide directe aux parents, celle-ci n'existe en principe²⁶ pas en Allemagne ; les frais de garde y sont toutefois déductibles fiscalement. Il n'y a pas non plus d'aide directe en Autriche, sauf dans quelques cas particuliers, tels que l'aide à la garde d'enfants destinée à faciliter la (re)prise d'un emploi salarié. Il est à relever que les éventuelles allocations versées par les employeurs à leurs salariés avec enfants sont exonérées d'impôt jusqu'à un certain montant. En France, par contre, il existe une prestation destinée aux parents, le complément de libre choix du mode de garde (CMG), qui permet de financer une partie des dépenses liées à la garde des enfants de moins de 6 ans. Le montant dépend du nombre et de l'âge des enfants, des ressources du foyer et du mode d'accueil choisi (assistant maternel, garde à domicile, crèche, association ou entreprise habilitée). En principe, un minimum de 15 % des frais reste à la charge des parents. En Italie, une

²⁵ Loi sur le développement de la qualité et de la participation dans l'accueil de jour des enfants, dite *Gute-KiTa-Gesetz*.

²⁶ En Bavière, tous les parents ayant des enfants d'un certain groupe d'âge reçoivent une subvention de 100 euros par mois.

prestation pour frais de garde (*bonus asilo nido*) est versée aux parents dont l'enfant fréquente une crèche publique ou privée. Son montant varie en fonction des revenus des parents, mais ne peut évidemment pas être supérieur aux frais de garde effectivement supportés par ces derniers.

La qualité de l'accueil, enfin, est réglementée dans tous les pays. En France, le Code de la santé publique contient des prescriptions concernant l'espace disponible, les normes bâtimentaires, la sécurité, les pièces et leur destination, l'hygiène et les documents à rédiger (projet d'établissement, projet pédagogique, règlement de fonctionnement). Il existe également une Charte nationale d'accueil du jeune enfant, qui énumère dix grands principes propres à favoriser un accueil de qualité et qui s'applique quel que soit le mode de garde²⁷. En Autriche, l'État fédéral fixe des normes sur la formation du personnel spécialisé et les autres questions relatives à la qualité sont réglées au niveau des Länder. Les salaires minimaux sont réglementés dans des conventions collectives (pour le personnel des établissements privés) et les lois des Länder (pour le personnel des établissements publics). En Allemagne également, des dispositions fédérales sont complétées par les dispositions des Länder, principaux responsables de la mise en œuvre de l'accueil extrafamilial pour enfants. Les Länder ont ainsi établi notamment un Cadre commun des Länder pour l'éducation précoce dans les structures de garde d'enfants²⁸. Dans la pratique, il existe néanmoins de grandes différences entre les Länder en ce qui concerne les facteurs-clés influant sur la qualité. À titre d'exemple, le taux d'encadrement varie considérablement d'une région à l'autre. En 2022, le ratio personnel/enfants pour les moins de 3 ans se situait ainsi entre 1 pour 3 et 1 pour 5,8. L'État fédéral s'engage par conséquent de plus en plus sur le terrain de la qualité et il est envisagé de fixer des normes, à l'échelle fédérale, portant notamment sur le taux d'encadrement, sur l'éducation et l'encouragement linguistiques ainsi que sur l'adaptation de l'offre aux besoins des enfants. Ces dernières années, les partenaires tarifaires dans le secteur des services sociaux et éducatifs pour le service public ont obtenu des améliorations salariales sensibles pour les éducateurs. En Italie, il existe des normes de qualité tant au niveau national qu'au niveau régional. Aux termes d'une loi de 2017, le personnel éducatif doit désormais être titulaire d'un diplôme universitaire en sciences de l'éducation et de la formation, avec une orientation spécialisée pour éducateurs de la petite enfance. Quant aux salaires du personnel, ils sont fixés par voie de négociations collectives.

²⁷ Charte nationale pour l'accueil du jeune enfant, disponible sur https://solidarites.gouv.fr/> Accueil > Actualités, presse, publications. Lien : https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2022-10/affiche_a3_-_la_charte_nationale_d_accueil_du_jeune_enfant.pdf

²⁸ Gemeinsamer Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen (Beschluss der JMK vom 13./14.5.2004 und Beschluss der KMK vom 3./4.6.2004, version des 6.5.2021 (JFMK) et 24.3.2022 (KMK) ; disponible sur www.kmk.org > Dokumentation / Statistik > Beschlüsse und Veröffentlichungen > Allgemeine Bildung > Frühkindliche Bildung.

3 Buts et contenu de l’initiative

3.1 Buts visés

L’initiative sur les crèches demande la mise en place d’une offre institutionnelle d’accueil extrafamilial pour enfants qui soit à la fois suffisante, adaptée aux besoins et de qualité. En résumé, le comité avance principalement cinq arguments en faveur de l’initiative²⁹ : renforcement de l’égalité des sexes, égalité des chances accrue pour les enfants, renforcement de la liberté de choix des parents dans leur répartition du travail rémunéré et des tâches familiales, bonnes conditions de travail pour le personnel chargé de l’accueil des enfants et répercussions positives sur l’économie nationale³⁰.

Selon le comité d’initiative, des structures d’accueil extrafamilial pour enfants abordables et de qualité représentent une condition essentielle pour l’égalité, car elles contribuent à améliorer la conciliation entre la vie de famille et l’activité professionnelle ou la formation. Elles jouent également un rôle décisif pour l’égalité des chances et permettent aux enfants issus de familles socialement ou financièrement défavorisées de bénéficier d’une formation équitable et de s’intégrer. Actuellement, en raison des coûts parfois très élevés des offres dans certaines localités et du manque de places adéquates, la liberté de choix des parents est limitée et il convient de l’élargir.

Le comité d’initiative estime que d’autres mesures doivent être prises en matière de formation, de conditions de travail et de rémunération. Il souligne que, selon la loi du 24 mars 1995 sur l’égalité³¹, le fait qu’une activité soit exercée principalement (ou presque exclusivement) par des femmes ne doit pas conduire à une rémunération inférieure à celle d’autres activités équivalentes. Selon lui, la demande de places d’accueil augmente depuis des années, mais il n’y a pas assez de professionnels formés ; le personnel est trop peu nombreux pour encadrer un trop grand nombre d’enfants et sa formation est insuffisante. L’initiative sur les crèches prévoit donc des dispositions visant à améliorer les conditions de travail.

Le comité d’initiative avance que la Suisse est aujourd’hui lanterne rouge européenne en matière de cofinancement de l’accueil extrafamilial pour enfants par les pouvoirs publics : en moyenne, les pays de l’OCDE consacrent 0,8 % de leur PIB à la tranche d’âge de 0 à 3 ans, les pays scandinaves jusqu’à 2 % et la Suisse seulement 0,1 %. Les investissements publics généreraient selon lui des recettes fiscales supplémentaires, permettraient de lutter contre la pénurie de main-d’œuvre qualifiée et réduiraient les dépenses sociales et de formation. Aussi l’initiative sur les crèches constitue-t-elle d’après lui un investissement rentable pour l’économie.

²⁹ Cf. www.creches-de-qualite.ch > De quoi s’agit-il ? > Informations complémentaires > Explications juridiques

³⁰ Idem.

³¹ RS 151.1

3.2 Réglementation proposée

L'initiative vise à inscrire dans la Constitution le principe selon lequel tout enfant dès l'âge de 3 mois et jusqu'à la fin de l'enseignement de base a droit à un accueil extrafamilial institutionnel, pour autant que ses parents souhaitent y recourir. Les cantons sont tenus de mettre à disposition de telles offres (al. 1 et 2). La Confédération doit prendre en charge deux tiers des coûts de l'accueil extrafamilial institutionnel. Si les cantons souhaitent que les parents participent à la couverture du tiers des coûts restant, cette participation est fixée en fonction de la capacité économique des parents, mais ne doit pas dépasser 10 % de leur revenu (al. 4). La Confédération peut fixer des principes concernant l'offre à mettre à disposition, par exemple des exigences minimales sur la qualité de l'accueil, les conditions de travail et d'autres exigences (al. 5). Le couplage des contributions à un maximum de 10 % du revenu des parents vise à rendre l'accueil extrafamilial pour enfants abordable pour tous. Les dispositions constitutionnelles à concrétiser dans la législation concernent également la formation, la rémunération et les conditions de travail, qui doivent être améliorées (al. 3).

3.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative

Les auteurs de l'initiative proposent de créer un nouvel article 116a Cst.. Une et d'ajouter une disposition transitoire à l'art. 197, ch. 13, Cst.

Art. 116a

Comme le précise l'al. 1, l'art. 116a Cst. se réfère à l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants.

Al. 1

L'al. 1 s'adresse en premier lieu aux cantons. Ceux-ci doivent veiller à ce que l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants soit suffisant, accessible à tous et adapté aux besoins. Cependant, il ne saurait en découler ni droit à une place dans une structure d'accueil extrafamilial institutionnelle ni obligation de recourir à une telle offre.

Al. 2

L'initiative prévoit, à l'al. 2, la mise à disposition d'une offre de garde d'enfants dès l'âge de 3 mois et jusqu'à la fin de l'enseignement de base. Ce dernier se termine, au plus tôt, après neuf ans de scolarité³² et comprend, selon la jurisprudence récente, la période allant de l'école maternelle jusqu'à la fin du premier cycle du secondaire³³, qui se termine habituellement à l'issue de la neuvième année.

Al. 3

Les indications relatives à la formation, à la rémunération et aux conditions de travail sont des dispositions constitutionnelles qu'il s'agit de concrétiser dans la législation. Les auteurs de l'initiative estiment que garantir de bonnes conditions de travail et de prise en charge suppose que les jeunes en fin de scolarité qui effectuent un stage et les apprentis ne soient pas pris en compte dans le calcul du taux d'encadrement. En ce

³² ATF 129 I 35 consid. 7.4

³³ ATF 140 I 153 consid. 2.3.1

qui concerne les facteurs de qualité mentionnés par le comité d'initiative, les recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) du 15 novembre 2022 sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants³⁴ donnent davantage de détails (ch. 3.3 et 3.4). Ces recommandations font notamment une distinction entre personnel qualifié chargé de l'encadrement, personnel chargé de l'encadrement sans qualifications professionnelles et auxiliaires. Elles demandent que la proportion des personnes chargées de l'encadrement disposant de qualifications professionnelles s'élevé au moins à 60 % de l'ensemble du personnel d'encadrement, tout en visant une cible de 80 %. Ces recommandations devront être prises en compte dans le processus législatif.

Al. 4

L'al. 4 prévoit que la Confédération prend en charge deux tiers des coûts de l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants. Le texte de l'initiative demande que les cantons veillent à mettre en place l'offre correspondante. Ceux-ci peuvent prévoir que les parents participent au financement du tiers restant des coûts en fonction de leur capacité économique. Ce principe n'exclut pas que les cantons sollicitent d'autres acteurs, comme les employeurs, pour le financement des prestations³⁵. Il pourrait incomber aux cantons, au vu de leur rôle, de facturer à la Confédération les contributions fédérales correspondant aux deux tiers du coût total de l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants. Le processus législatif pourrait tenir compte des recommandations de la CDAS et de la CDIP du 15 novembre 2022 et de celles de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) d'août 2021³⁶ pour ce qui a trait à l'aménagement des structures de financement. Aucun droit des parents au versement de contributions directes ne saurait être inféré de l'al. 4.

Le fait que la participation des parents ne doive pas excéder 10 % de leur revenu laisse de la marge de manœuvre en fonction de la situation dans les cantons. Ainsi, les calculs relatifs au financement de l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants montrent que, pour 10 des 13 communes étudiées, dans un ménage familial suisse moyen ayant un taux d'activité de 140 %, la charge entraînée par les frais de garde est déjà inférieure à 10 % (voir également le ch. 2)³⁷. Les familles tireront ainsi davantage profit de l'initiative si la participation des pouvoirs publics à leur lieu de domicile est faible, si ces familles recourent à un grand nombre d'heures de garde ou si, en raison

³⁴ Disponibles sur www.sodk.ch/fr/ > Documentation > Recommandations > 17 novembre 2022

³⁵ Dans l'ensemble, le canton de Vaud est celui qui présente la plus grande diversité en matière de financement : outre les employeurs (45 %), les communes (4 %) et le canton (50 %), la Loterie Romande y participe également à raison de 1 %, conformément à la base légale en vigueur. Cf. Stern, S. et al. 2021 : Financer l'accueil extrafamilial et aménager les tarifs parentaux. Rapport, p. 58.

³⁶ Financer l'accueil des enfants et aménager les tarifs parentaux. Recommandations aux autorités politiques et administratives au niveau national, cantonal et communal ; disponible sur <https://ekff.admin.ch/fr/> > Dossiers > Accueil extrafamilial > Publications sur le thème « Accueil extrafamilial »

³⁷ Stern, S. et al. 2021 : Financer l'accueil des enfants et aménager les tarifs parentaux. Rapport, pp. 93 à 95.

de leur revenu élevé, elles ne bénéficient pour l'heure pas de subventions. La notion de revenu des parents devra être définie plus précisément.

Même si l'al. 4, 1^{re} phrase, n'attribue *expressis verbis* aucune compétence législative à la Confédération, celle-ci doit être reconnue comme implicitement compétente pour légiférer sur le financement fédéral prévu. S'agissant de la procédure d'octroi du financement, sa compétence législative n'est donc pas limitée aux principes.

Al. 5

Aux termes de l'al. 5, la Confédération peut fixer des principes. Le comité d'initiative comprend cette disposition comme la définition d'une compétence subsidiaire pour le cas où les cantons ne rempliraient pas leur mandat constitutionnel ou ne pourraient le remplir³⁸. Cette interprétation n'est cependant pas défendable. Contrairement aux art. 62, al. 4, et 63a, al. 5, Cst., l'al. 5 du texte de l'initiative ne prévoit pas de condition à remplir avant que la Confédération ne puisse agir. Il attribue donc à la Confédération une nouvelle compétence législative concernant les principes. Celle-ci vaut également pour la procédure d'octroi du financement fédéral (voir ch. 4.2.6).

4 Appréciation de l'initiative

4.1 Appréciation des buts de l'initiative

La famille est un des piliers de notre société. Elle fournit gratuitement des prestations irremplaçables en matière d'encouragement et d'éducation des enfants ainsi que de soins et d'assistance aux proches. Elle apporte ainsi une contribution essentielle aux relations intergénérationnelles et renforce la cohésion sociale.

La politique familiale en Suisse s'appuie – comme de nombreuses autres politiques – sur les principes du fédéralisme et de la subsidiarité. Autrement dit, la responsabilité en incombe principalement aux cantons et aux communes. La Confédération considère la politique familiale comme un domaine important de la politique sociale et a déjà pris diverses mesures en faveur des familles en se fondant sur les bases constitutionnelles actuelles (voir ch. 2.1.3 et 2.1.4).

Des mesures visant une meilleure conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation sont nécessaires et doivent être soutenues de manière ciblée. La disponibilité de places d'accueil extrafamilial que les parents soient à même de financer, une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des parents ainsi qu'une bonne qualité de l'offre sont des conditions décisives pour que les parents puissent effectivement recourir à des offres d'accueil extrafamilial et que de telles mesures puissent déployer leurs effets.

Il est par ailleurs essentiel que l'offre puisse être proposée au bon endroit, au bon moment, sous la bonne forme et dans la bonne mesure. À cet égard, les structures communales et cantonales jouent un rôle crucial. Les mesures prévues par l'initiative prennent le pas sur ces structures et créent de mauvaises incitations aux conséquences graves. Comme il sera montré plus loin, les propositions du comité d'initiative vont

³⁸ Cf. www.creches-de-qualite.ch > De quoi s'agit-il ? > Informations complémentaires > Explications juridiques

bien au-delà de l'objectif visé, tout en laissant trop peu de marge de manœuvre pour impliquer différents acteurs dans le financement et la conception de mesures visant, notamment, à augmenter de manière ciblée la participation des femmes au marché du travail.

Grâce notamment au projet de la CSEC-E issu des débats parlementaires sur l'iv. pa. 21.403, une solution conforme à la répartition fédérale des tâches et ne présentant pas les graves inconvénients de l'initiative a été proposée. Elle offre une plus grande marge de manœuvre pour aménager l'offre en fonction des circonstances et permet notamment de réduire le risque d'effets d'aubaine et d'optimiser la mise en œuvre et le financement. Le modèle d'allocation de garde d'enfant proposé par la CSEC-E s'inscrit dans le cadre de la LAFam et ne prévoit pas de participation financière de la Confédération.

4.2 Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative

4.2.1 Participation au marché du travail et pénurie de main-d'œuvre qualifiée

On constate en Suisse des écarts remarquablement importants entre les sexes tant en termes de participation au marché du travail que de répartition des tâches (travaux ménagers et activité lucrative) au sein des familles³⁹. Si le taux d'activité des femmes en Suisse compte parmi les plus élevés en comparaison internationale, leur taux d'occupation moyen reste bas. Mesuré en équivalents plein temps, le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans s'élève à 60 % et celui des hommes à 83,5 %⁴⁰. La part des mères travaillant entre 50 % et 89 % a fortement augmenté depuis 1991, alors que celle des mères travaillant à moins de 50 % a diminué⁴¹. Les différences entre les sexes du point de vue du taux d'occupation en équivalents plein temps restent malgré tout parmi les plus importantes de l'OCDE⁴². Parmi les raisons évoquées pour expliquer les faibles taux d'occupation enregistrés en Suisse figurent notamment la garde d'enfants et la prise en charge de proches. De fait, la présence d'enfants dans un ménage influe fortement sur la répartition des rôles entre les femmes et les hommes : si 78 % des mères d'enfants de moins de 25 ans actives sur le marché du travail exercent leur emploi à temps partiel, seuls 12 % des pères sont dans le même cas⁴³. Ce résultat est conforme à la corrélation positive constatée entre la proportion d'enfants de 0 à 3 ans bénéficiant d'un accueil institutionnel et l'activité

³⁹ Conseil fédéral 2023 : Avis du Conseil fédéral du 15 février 2023 ad 21.403 Initiative parlementaire. Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles, p 4. FF 2023 598

⁴⁰ Office fédéral de la statistique 2023 : Enquête suisse sur la population active. Disponible sur www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Travail et rémunération > Activité professionnelle et temps de travail > Taux d'activité en équivalents plein temps selon le sexe, la nationalité, les groupes d'âges, le type de famille.

⁴¹ Office fédéral de la statistique 2022 : Enquête suisse sur la population active (ESPA). Les mères sur le marché du travail en 2021.

⁴² OCDE 2024: Economic Surveys: Switzerland 2024, p. 55. Disponible sur www.oecd-ilibrary.org

⁴³ Office fédéral de la statistique 2021 : Les familles en Suisse. Rapport statistique, p. 26. Disponible sur www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Familles.

professionnelle des femmes dans les pays de l'OCDE⁴⁴. Or, les choix des mères et des pères en matière d'activité professionnelle ont des conséquences économiques et sociopolitiques aussi bien que des répercussions sur l'égalité des chances (voir ch. 4.2.3).

Les principales différences en termes de taux d'occupation entre les femmes et les hommes se manifestent principalement après la naissance du premier enfant, puis persistent à long terme⁴⁵. En Suisse, 71 % des femmes ont un taux d'occupation élevé (entre 90 % et 100 %) avant la naissance de leur premier enfant⁴⁶. De même, les équivalents temps plein des femmes et des hommes sont très proches à l'âge de 25 ans⁴⁷. Après la naissance du premier enfant, trois femmes sur quatre réduisent leur taux d'occupation à moins de 70 % ou cessent toute activité professionnelle. Même au sein des couples sans enfant et dans les ménages d'une personne sans enfant, les femmes tendent cependant, en moyenne, à avoir un taux d'occupation moins élevé que les hommes. Les évaluations de l'OFS pour l'année 2020 montrent que les femmes sont nettement plus souvent en situation de sous-emploi (12,5 %) que les hommes (3 %) ; les mères qui présentent le taux de sous-emploi le plus élevé sont celles qui vivent avec un partenaire (15,2 %) et, surtout, celles qui vivent seules (16,6 %) ⁴⁸.

Étant donné que les femmes travaillent plus souvent à temps partiel, le sous-emploi est généralement plus répandu chez elles que chez les hommes. Les mères qui cessent ou réduisent leur activité professionnelle au moment où elles fondent une famille ne sont par la suite plus disponibles sur le marché du travail, ou ne le sont plus que dans une mesure restreinte. Dans ce cadre, la disponibilité de structures d'accueil extrafamilial joue un rôle important, tout comme les frais de garde mis à la charge des parents, qui sont en Suisse parmi les plus élevés d'Europe. Souvent, ces frais absorbent la majeure partie du second revenu familial et constituent un obstacle de taille à l'exercice d'une activité professionnelle, en particulier pour les mères. On relève par ailleurs que l'écart des revenus avant la naissance de l'enfant n'est pas la principale cause de l'évolution ultérieure de la répartition du travail : même au sein des couples dans lesquels la femme gagnait plus que son partenaire avant la naissance

44 OCDE 2023: Education at a Glance 2023. OECD Indicators, OECD Publishing, p.169, disponible sur www.oecd.org > Topics > Education.

45 Kleven, H. et al. 2019 : Child Penalties across Countries: Evidence and Explanations. AEA Papers and Proceedings, 109 : 122-26.

46 Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national 2022 : Informations de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) sur la corrélation entre accueil extrafamilial des enfants et activité professionnelle des mères. Disponible sur www.parlament.ch > 22-46 OdC sur l'accueil extrafamilial pour enfants et taux d'occupation : quelle corrélation ?

47 Office fédéral de la statistique 2021 : Taux d'activité en équivalents temps plein (ETP) selon le sexe, la nationalité et l'âge. Disponible sur www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données.

48 Office fédéral de la statistique, taux de sous-emploi selon le sexe et la situation familiale (2010-2020). Disponible sur www.bfs.admin.ch. Selon l'OFS, sont considérées comme étant en sous-emploi les personnes actives qui ont un temps de travail habituel inférieur à 90 % de l'horaire de travail usuel de l'entreprise, qui souhaiteraient travailler davantage et qui seraient disponibles dans les trois mois pour exercer un travail à un taux d'occupation plus élevé.

du premier enfant, celle-ci réduit dans la grande majorité des cas son activité professionnelle après la naissance⁴⁹. Une enquête a examiné les motifs de l'absence ou de la limitation de la reprise d'une activité professionnelle après la maternité : les principales causes citées étaient l'absence de nécessité financière d'un revenu professionnel supplémentaire, les conditions de travail et le coût de l'accueil extrafamilial pour enfants⁵⁰.

La possibilité de travailler à temps partiel et l'existence de bonnes conditions-cadres gagnent en importance, notamment au vu de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Elles ont une influence déterminante sur la décision d'exercer ou non une activité professionnelle, car elles influent sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Jusqu'à présent, l'offre de travail a continué d'augmenter en Suisse, tandis que la tendance au travail à temps partiel s'est poursuivie. Ceci nous montre que le travail à temps partiel et une meilleure exploitation du potentiel de main-d'œuvre ne sont pas contradictoires. Sans la possibilité de travailler à temps partiel, les femmes, notamment, seraient probablement moins présentes sur le marché du travail.

Le marché suisse du travail se caractérise par un besoin élevé de personnel qualifié⁵¹. La vacance de postes à pourvoir pourrait représenter une perte annuelle évaluée à 5 milliards de francs, soit 0,66 % du PIB⁵². L'immigration de main-d'œuvre étrangère joue un rôle essentiel dans la couverture de la demande. Or, la concurrence internationale s'intensifie pour l'attirer, notamment en raison de l'évolution démographique, qui se fait aussi toujours plus sentir dans d'autres pays européens. Le Conseil fédéral a pour objectif d'exploiter pleinement le potentiel de la main-d'œuvre qualifiée présente sur son territoire.

La littérature concernant l'effet des coûts et de la disponibilité des structures d'accueil extrafamilial sur l'activité professionnelle et les salaires des mères fait état de résultats partagés, avec une tendance à des effets globalement positifs. L'intensité de ces effets doit être considérée dans l'ensemble comme modérée.

À la demande de la Jacobs Foundation, une étude de l'institut de recherche économique BAK Economics se fondant sur un modèle global a évalué l'effet pour la Suisse d'un programme d'investissement induisant la création de 21 000 places d'accueil extrafamilial pour enfants en bas âge. Les calculs issus de simulations macroéconomiques prévoient une augmentation du volume de travail proposé d'environ 9700 postes à temps plein, ce qui représenterait environ 0,2 % de l'emploi

49 Krapf, M. et al. 2020 : The Effect of Childcare on Parental Earnings Trajectories. CESifo Working Paper No. 8764. Disponible sur www.ssrn.com

50 Ecoplan 2023 : Étude sur la réinsertion et le maintien des femmes avec enfants dans le monde professionnel. Mandant : Secrétariat d'État à l'économie.

51 Pour les explications suivantes, se référer aux informations concernant la politique en matière de main-d'œuvre qualifiée sur le site Internet du Secrétariat d'État à l'économie, disponible sur www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Travail > Analyse du marché du travail > Besoins de main-d'œuvre qualifiée > Disponibilité de la main-d'œuvre: un système d'indicateurs pour l'évaluer.

52 Hartmann, I. et al. 2023: Gender Intelligence Report. Université de Saint-Gall ; Advance. Disponible sur www.advance-hsg-report.ch

en Suisse⁵³. Des études académiques concernant la Suisse suggèrent une corrélation positive entre l'offre d'accueil extrafamilial et la participation des mères au marché du travail⁵⁴. Une étude commandée par le canton de Neuchâtel révèle que, dès lors que le taux de couverture des besoins en places d'accueil extrafamilial augmente d'un point de pourcentage, le taux d'activité des mères croît à son tour de 0,8 point⁵⁵. De plus, une offre suffisante réduit le nombre d'interruptions de carrière pour raisons familiales. Une étude de l'Université de Bâle menée sur la base de données administratives concernant la Suisse montre que la disponibilité de places d'accueil extrafamilial augmente le revenu des mères dans les familles à faible revenu ayant droit à des subventions⁵⁶. Elle ne conclut cependant pas à une hausse de la participation des mères au marché du travail dans les familles à revenus plus élevés. Le facteur crucial est la disponibilité de places d'accueil extrafamilial dès la naissance du premier enfant : un effet positif sur le revenu des mères n'est constaté que si l'accès à un système d'accueil institutionnel pour enfants est garanti dès l'année de cette naissance. Aucun effet n'est constaté si une telle offre n'intervient que plus tard. Selon une étude menée par Ecoplan sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie, les femmes actives qui ont des enfants seraient surtout disposées à augmenter leur taux d'occupation en cas de nécessité financière et pour autant que les coûts d'accueil extrafamilial de leurs enfants soient moins élevés⁵⁷. Une enquête menée auprès des parents en 2017 montre qu'une grande partie d'entre eux renoncèrent à recourir à un accueil extrafamilial institutionnel, en dépit de leurs besoins en la matière, car ils le jugent trop cher. Au niveau préscolaire, leur proportion s'élève à 43 %, contre 25 % dans le domaine parascolaire⁵⁸. Les mères, en particulier, sont ainsi écartées du marché du travail ou dissuadées d'augmenter leur activité professionnelle.

⁵³ BAK Economics 2020 : Modèle économique global pour l'analyse de la « politique de la petite enfance ». Rapport sur mandat de la Jacobs Foundation Basel.

⁵⁴ Voir, entre autres, Stadelmann-Steffen, I. 2011 : Dimensions of Family Policy and Female Labor Market Participation: Analyzing Group-Specific Policy Effects. *Governance* 24 : pp. 331 à 357. Article; Felte, C. et al. 2013 : Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung. Zurich/St-Gall : Infrac et Université de St-Gall (Institut SEW). Rapport ; Infrac 2018 : Garde d'enfants et activité professionnelle : ce que souhaitent les parents. Zurich : Jacobs Foundation. Rapport ; Jeanrenaud, C., Macuglia, J. 2021 : La politique d'accueil extrafamilial du Canton et de la Ville de Neuchâtel : effets sur l'activité professionnelle et le revenu des mères de jeunes enfants, estimation du retour fiscal. Université de Neuchâtel : Institut de recherches économiques ; Hermann, M. et al. 2021 : Femmes hautement qualifiées des professions libérales : étude de l'USPL sur le potentiel inexploité des femmes hautement qualifiées. Rapport.

⁵⁵ Jeanrenaud, C., Macuglia, J. 2021 : La politique d'accueil extrafamilial du Canton et de la Ville de Neuchâtel : effets sur l'activité professionnelle et le revenu des mères de jeunes enfants, estimation du retour fiscal. Université de Neuchâtel : Institut de recherches économiques.

⁵⁶ Krapf, M. et al. 2020 : The Effect of Childcare on Parental Earnings Trajectories. CESifo Working Paper No. 8764. Disponible sur www.ssrn.com

⁵⁷ Ecoplan 2023 : Étude sur la réinsertion et le maintien des femmes avec enfants dans le monde professionnel. Mandant : Secrétariat d'État à l'économie

⁵⁸ Bieri, Oliver et al. 2017 : Évaluation du programme d'incitation. L'offre en matière d'accueil extrafamilial des enfants satisfait-elle la demande des parents ? Disponible sur www.bsv.admin.ch > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche

La littérature scientifique internationale peut davantage se référer à des connaissances portant sur les liens de causalités⁵⁹. Dans sa vue d'ensemble, Roth souligne que certaines études ne parviennent à démontrer des effets que pour certains sous-groupes, comme les mères élevant seules leurs enfants ou peu qualifiées. D'autres identifient des effets plus nets et mettent en évidence une hausse de la participation des mères au marché du travail et de leurs heures de travail. Une autre série d'études prévoient qu'une forte expansion de l'offre d'accueil extrafamilial n'entraîne d'augmentation ni de la disponibilité de l'offre ni du recours à cette offre et n'a pas (ou que très peu) d'impact sur l'emploi ou le revenu des mères.

Kleven et al. ont étudié les effets de l'extension de l'offre publique de crèches en Autriche sur les pertes de revenus (dites *child penalty*) qui frappent les mères de famille en cas de maternité⁶⁰. Leurs résultats montrent que la forte extension de l'offre publique d'accueil des enfants en âge préscolaire ne s'est pas traduite par la réduction escomptée de ces pertes de revenus. Pour expliquer cette absence d'effets, les auteurs de l'étude avancent, outre des questions de préférences et de normes, l'hypothèse que les crèches publiques n'auraient fait que se substituer à une garde d'enfants dans le cadre privé.

La décision d'exercer ou non une activité professionnelle (et dans quelle mesure) est liée à une kyrielle de facteurs, en particulier chez les mères. S'il importe que l'offre d'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants soit suffisante⁶¹, la qualité de l'offre constitue un aspect crucial. La disponibilité d'une offre d'accueil extrafamilial à la naissance du premier enfant, le niveau d'activité professionnelle avant la fondation de la famille et le fait d'avoir déjà recouru à une offre institutionnelle jouent un rôle important. Les conditions propres à favoriser une meilleure conciliation entre vie familiale et activité professionnelle incluent les formes d'emploi flexibles, de même qu'un temps partiel qui soit économiquement rentable et fiscalement neutre tant pour les femmes que pour les hommes⁶². Au niveau individuel, l'environnement familial, en Suisse, a une grande influence sur cette conciliation. Les préférences et les normes sociales jouent également un rôle important⁶³. Celles-ci sont à leur tour influencées par les institutions. Ainsi, une étude pour la Suisse montre qu'à moyen terme, une extension de l'accueil parascolaire augmente le degré d'approbation des mesures visant à encourager l'activité professionnelle des mères⁶⁴.

La répartition du travail rémunéré et non rémunéré entre les parents lors de la fondation d'une famille joue un rôle déterminant. Elle a un impact à long terme sur la participation des deux parents au marché du travail et sur leurs salaires. En Suisse, il

⁵⁹ Roth, A. 2019 : Gender norms, institutions, and labor market decisions. Trois essais en économie du genre et de la famille. Thèse de doctorat, pp.12-13.

⁶⁰ Kleven, H. et al. 2019 : Child Penalties across Countries : Evidence and Explanations. AEA Papers and Proceedings 109, pp. 122-26.

⁶¹ Olivetti, C. & Petrongolo, B. 2017 : The Economic Consequences of Family Policies : Lessons from a Century of Legislation in High-Income Countries. Journal of Economic Perspectives 31, pp. 205-230.

⁶² Conseil fédéral 2021 : Stratégie Égalité 2030, p. 8. Disponible sur www.egalite2030.ch

⁶³ Kleven, H. et al. 2019 : Child Penalties across Countries : Evidence and Explanations. AEA Papers and Proceedings 109, pp. 122-26.

⁶⁴ Roth, A. 2020 : How the provision of childcare affects attitudes towards maternal employment. Swiss J Economics Statistics 156, p. 17.

est fréquent que les mères ne reprennent pas le travail immédiatement après la fin de leur congé de maternité rémunéré. En moyenne, la reprise du travail intervient environ six mois après la naissance⁶⁵. C'est là que la promotion du maintien sur le marché du travail s'avère cruciale. Elle améliore le facteur *conciliation* et réduit les coûts de recrutement des entreprises⁶⁶. Outre les possibilités de garde d'enfants, les réglementations relatives au congé maternité importent également⁶⁷.

Si l'on considère l'augmentation des distances entre le lieu d'habitation et le lieu de travail, notamment liée à la tendance au développement du télétravail, il devient évident que des sites économiques tels que l'agglomération zurichoise ou la région lémanique dépendront de plus en plus de la possibilité offerte aux parents habitant dans les régions périphériques de concilier la garde de leurs enfants avec leur activité professionnelle. Si l'accueil extrafamilial institutionnel est fourni sur le lieu de résidence, les bienfaits de cette prestation peuvent se faire sentir en dehors de la commune ou du canton de résidence. L'importance des investissements transcantonaux et d'une innovation renforcée, y compris dans le domaine de l'attractivité de la place économique, s'accroît donc.

En résumé, on peut non seulement affirmer que les frais de garde à la charge des parents devraient baisser et le recours à l'accueil institutionnel des enfants augmenter, mais aussi conclure à une probable augmentation de la participation des mères au marché du travail en cas d'acceptation de l'initiative sur les crèches. Cette dernière ne met cependant pas l'accent sur cet aspect spécifique. Ainsi, elle ne prévoit pas de mécanismes permettant d'éviter les effets d'aubaine et de contribuer de manière ciblée à l'augmentation de la participation des mères au marché du travail. Les dispositions relatives au financement prévues à l'al. 4 de l'initiative ne laissent qu'une faible marge de manœuvre au législateur pour définir les conditions d'octroi des prestations, comme la preuve de l'existence d'une activité professionnelle ou de la fréquentation d'une formation. De même, il ne serait plus possible que dans une mesure limitée d'impliquer les employeurs dans le financement des prestations, en fonction des avantages qu'ils peuvent en attendre.

4.2.2 Conséquences économiques

Le bureau de recherche Infras et l'Institut suisse de recherche économique empirique de l'Université de Saint-Gall ont analysé, sur mandat de la Jacobs Foundation, 15 études suisses et étrangères sur l'utilité économique des investissements consacrés à la politique de la petite enfance⁶⁸. Les études menées à l'étranger ne sont que partiellement transposables à la Suisse. Leur évaluation permet néanmoins de supputer que, d'un point de vue économique, les offres liées à la politique de la petite

⁶⁵ Office fédéral de la statistique 2021 : Les familles en Suisse. Rapport statistique, p. 30.

⁶⁶ Brenøe, A. A. et al. 2023 : Is Parental Leave Costly for Firms and Coworkers? Equality of Opportunity Research Series #11.

⁶⁷ Commission fédérale pour les questions familiales 2022 : Congé parental : qu'attend la Suisse ? Document de position n° 1, novembre 2022.

⁶⁸ Infras et Institut suisse de recherche économique empirique de l'Université de Saint-Gall 2016 : Livre blanc sur les coûts et l'utilité d'une politique de la petite enfance. Zurich et Saint-Gall, pp. 20, 40 ss. Disponible sur www.jacobsfoundation.org

enfance, en particulier l'accueil extrafamilial institutionnel, sont bénéfiques pour les entreprises et les pouvoirs publics tant en termes de capital humain que d'économies. L'amélioration de la réussite scolaire et des chances sur le marché du travail, en particulier pour les enfants issus de familles ayant un faible niveau de formation, ainsi que l'augmentation de l'activité professionnelle des mères (savoir-faire, rémunération et opportunités de carrière) font croître le capital humain. Les modélisations montrent que chaque année d'expérience professionnelle supplémentaire se traduit, en moyenne, par une hausse de salaire de 2,4 %⁶⁹. Du point de vue macroéconomique, l'augmentation de la rémunération est compensée par une productivité accrue⁷⁰. Les entreprises tirent parti de l'augmentation de l'activité professionnelle des mères du fait qu'elle contribue à réduire leurs coûts de recrutement en vue du remplacement du personnel. En outre, les investissements que différents acteurs consacrent à l'instruction de base, à la formation et à la formation continue s'avèrent plus rentables aux niveaux individuel, social et économique.

En cas d'activité professionnelle accrue des deux parents, les pouvoirs publics peuvent s'attendre à réaliser des recettes supplémentaires ou des économies liées notamment à l'augmentation des rentrées fiscales et des cotisations salariales. Le risque que les parents se retrouvent à l'aide sociale à la suite d'une séparation ou du chômage de l'un des parents diminue, de même que le risque, pour leurs enfants, de dépendre plus tard de l'aide sociale. Qui plus est, des rentes plus élevées sont synonymes de réduction des dépenses dans le domaine des prestations complémentaires⁷¹.

Les investissements consacrés à la petite enfance sont considérés comme l'un des moyens les plus directs d'améliorer les performances scolaires⁷². Fryer résume les conclusions de 44 études internationales portant sur les effets de causalité des mesures d'encouragement de la petite enfance⁷³. L'agrégation des effets de toutes ces études montre qu'ils sont statistiquement significatifs. Les investissements dans la petite enfance induisent en moyenne une amélioration mesurable et pertinente des performances scolaires. Cette réalité masque toutefois le fait que, dans le détail, pour la plupart des effets mesurés, aucun impact n'a pu être démontré. Sur les 64 effets mesurés, seuls 21 se sont révélés statistiquement significatifs. Les investissements n'ont donc pas tous le même impact.

⁶⁹ BAK Economics AG. 2020 : Modèle global économique pour l'analyse relative à la politique de la petite enfance. Rapport élaboré sur mandat de la Jacobs Foundation, Bâle : BAK Economics AG. Disponible sur www.bakeconomics.com > News & Insights > Reports and studies, p. 3.

⁷⁰ Le développement des structures d'accueil extrafamilial pour enfants est aussi destiné aux parents en formation. La formation contribue également à augmenter la productivité de l'économie.

⁷¹ Heckman, J. 2008: Role of Income and Family Influence on Child Outcomes. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1136(1), pp. 307-323.

⁷² Heckman, J. 2008 : Role of income and family influence on child outcomes. *Annals of the New York Academy of Sciences* 1136(1), pp. 307-323.

⁷³ Fryer, R., Roland, G. 2017 : The Production of Human Capital in Developed Countries : Evidence from 196 Randomized Field Experiments. Dans : *Handbook of Field Experiments*. Vol. 2, Amsterdam : North-Holland, pp. 95-322.

Ce sont surtout les enfants défavorisés qui profitent de l'encouragement précoce⁷⁴. En 2020, un rapport de l'institut de recherche économique BAK Economics commandé par la Jacobs Foundation⁷⁵ a comparé plusieurs études évaluant, en Suisse et à l'étranger, les effets sur les parents, les enfants, les entreprises et l'État du développement des crèches et de l'accueil familial de jour ainsi que des programmes d'encouragement destinés aux enfants défavorisés.

Selon un livre blanc de la Jacobs Foundation de 2018 sur la conciliation entre vie privée et vie professionnelle en Suisse, les dépenses totales consacrées à l'accueil dans les crèches et les familles de jour se sont élevées, en 2016, à environ 0,32 % du PIB⁷⁶. Si l'on considère uniquement les dépenses des pouvoirs publics, celles-ci s'élevaient à environ 0,1 % du PIB⁷⁷. En cas d'acceptation de l'initiative, il faudrait s'attendre à enregistrer la première année des dépenses de 2,3 milliards⁷⁸ au niveau fédéral, soit 0,3 % du PIB⁷⁹. À cela s'ajouteraient des coûts découlant des législations cantonales.

Les retombées de l'augmentation des dépenses consacrées au système d'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants sur les finances publiques et le PIB en Suisse ont été mises en évidence dans un récent livre blanc sur la base de calculs réalisés par BAK Economics⁸⁰. Ces calculs s'appuient sur l'hypothèse que les investissements seraient financés pour moitié via une hausse de l'impôt sur le revenu et pour moitié par l'État (sous forme de dettes temporaires). Le livre blanc conclut que le rendement économique net des investissements consacrés au développement de telles offres est positif. En plus d'avoir des effets sur le PIB, la croissance à long terme de la productivité augmente la prospérité et la compétitivité de la Suisse.

Les mesures prévues par l'initiative visent en premier lieu à réduire les coûts de l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants et à en améliorer la qualité. Les effets positifs des mesures prises dans ce domaine sur l'économie nationale ont été démontrés. Aucune modélisation économique des répartitions de coûts proposées par le comité d'initiative n'a toutefois été réalisée, si bien qu'une estimation définitive du rapport coût/utilité ne peut pas être établie. D'après le mécanisme prévu par

⁷⁴ Heckman, J. 2013: Invest in Early Childhood Development : Reduce Deficits, Strengthen the Economy. Résumé sur heckmanequation.org

⁷⁵ BAK Economics 2020 : Modèle global économique pour l'analyse relative à la politique de la petite enfance. Rapport élaboré sur mandat de la Jacobs Foundation. Bâle, chapitre 5. Disponible sur www.bakeconomics.com > News & Insights > Reports and studies.

⁷⁶ Jacobs Foundation 2018 : Garde des enfants et activité professionnelle : ce que les parents souhaitent, p. 79. Disponible sur www.infras.ch > Nos thèmes > Archives

⁷⁷ Dans la majorité des cantons, la part des subventions cantonales destinées à l'accueil extrafamilial pour enfants est inférieure à 0,1 % du PIB cantonal. Quatre cantons (BE, BS, FR et ZH) y consacrent plus de 0,2 % de leur PIB. Dans le canton de VD, ce taux est de 0,6 % du PIB. Cf. Stern, S. et al. 2022 : Évaluation des aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants : effets des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales. Berne : OFAS. Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche n° 8/22.

⁷⁸ Calcul effectué par l'OFAS, sur la base des données SILC-2021 et d'une version adaptée du modèle de calcul de l'iv. pa. 21.403.

⁷⁹ Informations sur le PIB 2022 disponibles sur www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Économie nationale > Comptes nationaux > Produit intérieur brut.

⁸⁰ Balthasar, A., Ritz, M. 2020 : Livre blanc sur les investissements en faveur de la petite enfance : Eclairage sur leur utilité pour l'économie nationale. Fondation Jacobs.

l'initiative, la Confédération devrait supporter des coûts actuellement déjà partiellement pris en charge par les cantons et les communes. Dans la mesure où il s'agit là d'un simple transfert de coûts existants (effets d'aubaine), il n'y a guère d'utilité économique.

4.2.3 Conséquences sur l'égalité des sexes, la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, le risque de pauvreté et l'égalité des chances

Égalité des sexes

L'initiative vise à garantir un accueil extrafamilial pour enfant accessible et abordable pour toutes les familles en Suisse, la promotion de l'égalité étant un objectif majeur du comité d'initiative. L'initiative vise en outre à améliorer les conditions de travail des professionnels de l'accueil.

En 2018, 60,5 % des femmes âgées de 18 à 64 ans ont indiqué avoir réduit leur temps de travail pour s'occuper d'enfants de moins de 15 ans⁸¹, alors que seuls 14,4 % des hommes en ont fait autant. En équivalents plein temps, avec un taux d'activité moyen de 60 %, les femmes sont en Suisse nettement moins nombreuses à exercer une activité rémunérée que les hommes, dont le taux d'activité est de 83,5 % (voir ch. 4.2.1)⁸². En comparant les modèles familiaux, on constate que le modèle traditionnel est fortement représenté en Suisse, où il est vécu par 37,9 % des familles. Pendant que l'homme travaille à plus de 90 % et la femme à moins de 50 %, cette dernière s'occupe des enfants et du ménage. En Allemagne, ce modèle est pratiqué par 18,9 % des familles, soit moitié moins qu'en Suisse, et il l'est encore plus rarement en Suède, avec 15 % seulement⁸³.

L'écart salarial moyen entre les femmes et les hommes était de 18 % en 2020 (dont 47,8 % ne peuvent s'expliquer au moyen des variables observées, secteurs privé et public confondus)⁸⁴. Si l'on considère à la fois le travail non rémunéré et le travail rémunéré, les mères travaillent presque autant que les pères. Néanmoins, on constate que les femmes accomplissent 66 % de leur travail sans être rémunérées, les 34 %

⁸¹ Disponible sur www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Situation économique et sociale de la population > Égalité entre les femmes et les hommes.

⁸² Office fédéral de la statistique 2023 : Taux d'activité en équivalents plein temps selon le sexe, la nationalité, les groupes d'âges, le type de famille. Disponible sur www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Travail et rémunération > Activité professionnelle et temps de travail > Population active, participation au marché du travail > Taux de participation au marché du travail.

⁸³ Lütolf, M. ; Lüssi, P. 2023 : Politique de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle égalitaire – Le modèle familial de référence à l'avenir, dans : COFF 2023 : Familles et politique familiale en Suisse – Défis en 2040. Six contributions au débat, p. 15.

⁸⁴ Office fédéral de la statistique 2022 : communiqué de presse. Analyse des différences salariales entre femmes et hommes sur la base de l'enquête suisse sur la structure des salaires (ESS) 2020. Disponible sur www.bfs.admin.ch > Actualités > Quoi de neuf?

restants étant rémunérés. Chez les hommes, la proportion est inverse⁸⁵. La valeur monétaire du travail non rémunéré fourni par les femmes était estimée à 315 milliards de francs en 2016. Ces différences peuvent être mesurées à l'aide de l'écart global de revenus du travail (*gender overall earnings gap*, GOEG), qui prend en compte le travail rémunéré et non rémunéré et s'élevait à 43,2 % pour l'année 2018⁸⁶. Les femmes touchent donc un revenu de près de la moitié inférieur à celui des hommes, pour à peu près le même nombre d'heures de travail. La somme du manque à gagner des femmes s'élève à plus de 100 milliards de francs par an. Ces affirmations doivent toutefois être considérées en tenant compte du fait que les couples mariés constituent généralement une unité économique et mettent en commun les revenus du ménage.

Les inégalités dont sont victimes les mères de famille (dites *child penalty*) sont particulièrement prononcées en Suisse. Même dix ans après la naissance d'un enfant, le salaire moyen des mères reste jusqu'à 68 % inférieur à celui des femmes sans enfants⁸⁷. Les principales causes des inégalités liées à la maternité sont l'interruption de l'activité professionnelle, le passage à une activité professionnelle moins bien rémunérée et la réduction du taux d'occupation. Ce dernier point est également lié à la rémunération disproportionnée générée par certains emplois qui exigent une disponibilité permanente et de longues heures de travail et qui ne sont pas compatibles avec un temps partiel. Les différences se répercutent ensuite sur les écarts de rente entre les femmes et les hommes (*gender pension gap*)⁸⁸. L'écart entre les rentes moyennes des femmes et celles des hommes de 65 ans ou plus était de 34,6 % en 2020 et se situait ainsi nettement au-dessus de la moyenne européenne (27,6 %) ⁸⁹. À cet égard, il convient de noter que les écarts de rente entre hommes et femmes varient fortement suivant l'état civil. S'il est très marqué chez les rentiers mariés (46,9 %), cet écart est beaucoup plus faible pour les rentiers divorcés (17,5 %), chez lesquels les droits liés au 2^e pilier acquis pendant le mariage sont en principe partagés pour moitié entre les époux en cas de divorce ; aucun écart de rente statistiquement significatif n'est identifié chez les rentiers célibataires. Comme expliqué au ch. 4.2.1, une acceptation de l'initiative ne devrait induire qu'une baisse modérée des inégalités liées

⁸⁵ Office fédéral de la statistique 2021 : Nombre d'heures consacrées en moyenne par semaine à l'activité professionnelle, au travail domestique et familial et au travail bénévole selon le sexe et la situation familiale. Disponible sur www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données.

⁸⁶ Office fédéral de la statistique : Écart global de revenus du travail (GOEG). Disponible sur www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Situation économique et sociale de la population > Égalité entre les femmes et les hommes > Revenu > Écart global de revenus du travail. Commission fédérale pour les questions féminines 2023 : revue « Questions au féminin » 45^e année, p. 70 (article en allemand).

⁸⁷ S. Bischof et al. 2023 : La situation économique des familles en Suisse. Importance de la naissance et du divorce / de la séparation (en allemand, avec résumé en français), pp. 51 à 52.

⁸⁸ Office fédéral de la statistique 2023 : Écart de rente. Disponible sur www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Situation économique et sociale de la population > Égalité entre les femmes et les hommes > Revenu > Écart de rente.

⁸⁹ Conseil fédéral 2022 : Inégalité salariale entre les femmes et les hommes. Saisir l'écart global de revenu du travail et d'autres indicateurs. Disponible sous www.parlament.ch > 19.4132 > Rapport en réponse à l'initiative parlementaire, p. 18.

à la maternité. Parallèlement, l'inégalité de revenu au sein du ménage diminuerait d'environ 10 %⁹⁰.

Les conditions de travail dans le domaine de l'accueil institutionnel pour enfants ont aussi leur importance en matière d'égalité. Parmi les personnes qui ont obtenu un CFC d'assistant socio-éducatif en 2019, la proportion de femmes était de 84 %⁹¹. Parallèlement, selon une enquête de la Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant kibesuisse, une crèche sur trois est déficitaire et le taux de départ du personnel de l'éducation et de l'accueil extrafamiliaux est de 30 %, ce qui est trois fois plus élevé que le taux ordinaire⁹². À cela s'ajoute le fait que les enfants sont souvent confiés à des personnes non qualifiées – généralement des jeunes effectuant un stage – afin de maintenir les tarifs facturés aux parents à un niveau compétitif. Ainsi, seul un quart des apprentis assistants socio-éducatifs visant un CFC commencent leur apprentissage directement après l'école obligatoire sans avoir effectué d'étape intermédiaire, telle qu'un stage⁹³, contre la moitié en moyenne pour les autres formations CFC.

En termes d'égalité, l'initiative aborde un point crucial en visant à revaloriser et à professionnaliser l'accueil institutionnel des enfants (voir ch. 4.2.1 pour les effets sur la participation au marché du travail). Ces améliorations rendraient possible d'accueillir institutionnellement un plus grand nombre d'enfants et libéreraient un important potentiel de main-d'œuvre parentale. Une telle situation peut contribuer à renforcer l'indépendance économique des femmes et leurs chances d'accéder à des postes de direction, raison pour laquelle l'accueil extrafamilial pour enfants est également mentionné dans la Stratégie Égalité 2030 adoptée par le Conseil fédéral en 2021⁹⁴. En cas d'acceptation de l'initiative, il est donc fort probable qu'elle aurait des effets bénéfiques dans le domaine de l'égalité. En Suisse, la responsabilité dans ce domaine incombe toutefois en premier lieu aux cantons et aux communes, qui prévoient des mesures variées en fonction des réalités locales.

Conciliation entre vie familiale et vie professionnelle

Le fait que des conditions-cadres favorisant la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle soient bénéfiques pour les femmes et pour les hommes a été relevé à plusieurs reprises par le Conseil fédéral⁹⁵. L'objectif de la Stratégie Égalité 2030 est que les tâches ménagères et familiales soient réparties de manière plus équilibrée entre les sexes, notamment grâce à une plus grande participation des hommes au travail non rémunéré. On sait qu'en 2018, dans sept ménages avec enfants sur dix, les tâches

⁹⁰ Krapf, M. et al. 2020 : The Effect of Childcare on Parental Earnings Trajectories. CESifo Working Paper No. 8764. Disponible sur www.ssrn.com

⁹¹ Office fédéral de la statistique 2021 : Demos 1/2021 Femmes, p. 13. Disponible sur www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Publications.

⁹² Kibesuisse 2023 : Enquête au sein de la branche de l'accueil de l'enfance : le point faible réside dans le sous-financement. Communiqué de presse. Disponible sur www.kibesuisse.ch > News.

⁹³ Savoir Social 2023 : Enquête sur les stages avant le début de l'apprentissage d'assistant-e socio-éducatif/-ve – Rapport d'évaluation 2022, p. 4.

⁹⁴ Conseil fédéral 2021 : Stratégie Égalité 2030. Disponible sur www.egalite2030.ch

⁹⁵ Conseil fédéral 2021 : Stratégie Égalité 2030. Disponible sur www.egalite2030.ch

ménagères étaient accomplies principalement par les mères. Comme indiqué au ch. 4.2.1, les coûts de la garde d'enfants sont élevés en Suisse en comparaison internationale et varient en fonction de la commune de résidence. Ils constituent d'ailleurs l'un des obstacles essentiels à la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation⁹⁶.

L'initiative prévoit de réduire les frais institutionnels de l'accueil extrafamilial pour enfants à un maximum de 10 % du revenu des parents. L'offre que les cantons doivent mettre en place doit « contribuer à la conciliation de la vie professionnelle avec la vie familiale ». Il est vraisemblable que l'adoption de l'initiative entraînerait, à cet égard, une amélioration.

Dans le cadre de ses compétences, la Confédération a mis au point plusieurs autres instruments visant à améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Il s'agit notamment des mesures mentionnées au ch. 2.1.3, de l'introduction d'un congé de paternité (ou d'un congé pour l'autre parent) et du soutien aux proches aidants.

Effets sur le risque de pauvreté

En 2021, environ 8,7 % de la population suisse était touchée par la pauvreté en termes de revenus (2007 : 9,3 % ; 2013 : 5,9 %) ⁹⁷. Tous ménages confondus, les niveaux de vie des ménages monoparentaux et des ménages de couples avec trois enfants ou plus sont comparativement les plus bas. Toujours en 2021, 6,4 % des enfants ont subi des privations. Après une séparation, la situation économique des mères ayant des enfants de moins de 25 ans se détériore considérablement, alors que celle des pères dans le même cas n'évolue que peu ⁹⁸. Juste après une séparation, environ la moitié (47 %) des mères se retrouvent dans une situation économique précaire ⁹⁹. Même deux ans après la séparation, une mère sur quatre ne dispose encore que de faibles – voire très faibles – ressources financières. Le fait qu'une séparation comporte un risque financier élevé pour les femmes peut avoir des répercussions négatives sur de nombreux autres domaines tels que la santé psychique ou somatique.

Selon le rapport statistique 2021 de l'OFS « Les familles en Suisse », le risque de pauvreté nettement plus élevé des familles monoparentales est dû au fait qu'il est difficile pour les parents de ménages monoparentaux avec enfants mineurs de concilier obligations familiales et activité professionnelle ¹⁰⁰. Parmi les bénéficiaires de l'aide sociale, les familles monoparentales et les couples ayant un ou plusieurs enfants sont nettement plus nombreux à exercer une activité professionnelle (plus de

⁹⁶ Jacobs Foundation 2018: Garde des enfants et activité professionnelle : ce que les parents souhaitent. Disponible sur www.infras.ch > Thèmes > Archives.

⁹⁷ Office fédéral de la statistique 2023 : Rapport social statistique suisse, p. 58.

⁹⁸ Commission fédérale pour les questions féminines 2023 : revue « Questions au féminin ». Argent, pp. 80 ss.

⁹⁹ Bischof, S. et al. 2023 : La situation économique des familles en Suisse – Importance de la naissance et du divorce / de la séparation, p. 122 (en allemand avec résumé en français). Disponible sur www.buerobass.ch/fr/domaines-dactivites/projets/politique-de-la-famille

¹⁰⁰ Office fédéral de la statistique 2021 : Les familles en Suisse. Rapport statistique 2021, p. 53.

42 %) que les autres types de ménages (moins de 29 %)¹⁰¹. En Suisse, le rapport de l'Unicef « Child Poverty in the Midst of Wealth » montre une augmentation du nombre d'enfants dont la famille est touchée ou menacée par la pauvreté entre 2012 et 2021¹⁰². Dans ses recommandations, il fait référence à la Garantie européenne pour l'enfance, qui prévoit des structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance gratuites pour tous les enfants menacés de pauvreté dans l'UE¹⁰³. Selon le rapport national de l'OCDE, les enfants âgés de 0 à 2 ans appartenant au tiers des ménages ayant les revenus les plus bas sont sous-représentés en Suisse dans l'accueil extrafamilial institutionnel (20 %, contre 60 % pour le tiers des ménages aux revenus les plus élevés)¹⁰⁴. Ce résultat est conforme à des recherches qui montrent que les familles socialement défavorisées utilisent moins souvent les offres d'encouragement précoce que les autres¹⁰⁵. Faire évoluer ces chiffres revêt une importance capitale pour améliorer l'égalité des chances et la cohésion sociale¹⁰⁶.

Le fait qu'en Suisse les femmes effectuent la plus grande partie du travail non rémunéré et que, dans le même temps, leur travail rémunéré génère des revenus nettement inférieurs (voir à ce sujet « Égalité des sexes ») va de pair avec un risque accru de pauvreté¹⁰⁷. Certes, dans un ménage commun, les différences de revenus sont relativisées en raison de la mise en commun des revenus¹⁰⁸. Le risque de pauvreté des femmes s'en trouve néanmoins accru et leur autonomie économique durablement fragilisée, surtout après une séparation.

Il est probable que l'initiative aurait des effets positifs pour une partie des personnes menacées de pauvreté en Suisse à court, moyen et long termes. Il appartiendrait toutefois aux cantons de décider si les familles menacées de pauvreté continueront à consacrer jusqu'à 10 % du revenu de leur ménage à l'accueil extrafamilial institutionnel de leurs enfants. Le mécanisme prévu dans le texte de l'initiative à l'art. 116a, al. 4, exclut une part de financement plus importante pour les familles plus aisées. En cas d'acceptation, l'impact réel de l'initiative sur le risque de pauvreté

¹⁰¹ Office fédéral de la statistique 2023 : ASE : Situation d'activité des bénéficiaires de l'aide sociale économique de 15 à 64 ans selon la structure de l'unité d'assistance. Disponible sur www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Sécurité sociale > Bénéficiaires de l'aide sociale en 2022.

¹⁰² Unicef 2023 : Innocenti Report Card 18 : Child Poverty in the Midst of Wealth.

¹⁰³ Commission européenne 2021 : Study on the economic implementing framework of a possible EU Child Guarantee scheme including its financial foundation. Final Report.

¹⁰⁴ OCDE 2024 : Étude économique de la Suisse 2024, p. 58.

¹⁰⁵ Walter-Laager, C., Meier Magistretti, C. 2016 : revue de la littérature et guide des bonnes pratiques pour l'aménagement d'offres d'encouragement précoce destinées aux enfants issus de familles socialement défavorisées. Stern, S. et al. 2019 : Angebote der frühen Kindheit in der Stadt Zürich : Situationsanalyse und Handlungsbedarf (en allemand). Bischof, S. et al. 2023 : La situation économique des familles en Suisse. Importance de la naissance et du divorce / de la séparation (en allemand, avec résumé en français). Office fédéral des assurances sociales (Ed.).

¹⁰⁶ Balthasar, A., Ritz, M. 2020 : Whitepaper sur les investissements en faveur de la petite enfance : Éclairage sur leur utilité pour l'économie nationale. Fondation Jacobs, p. 16.

¹⁰⁷ Conseil fédéral 2022 : Inégalité salariale entre les femmes et les hommes. Saisir l'écart global de revenu du travail et d'autres indicateurs. Disponible sous www.parlament.ch > 19.4132 > Rapport en réponse à l'initiative parlementaire, p. 4.

¹⁰⁸ Commission fédérale pour les questions féminines 2023 : revue « Questions au féminin » 45^e année, p. 17 (article en allemand).

resterait donc tributaire de sa mise en œuvre par le législateur. En tenant compte des propositions figurant dans les recommandations de la CDAS, de la CDIP et de la COFF, il serait possible de cibler le soutien sur les personnes menacées de pauvreté en vue de favoriser une autonomie économique durable¹⁰⁹. En particulier, une conception linéaire des systèmes de tarification et de financement permettrait d'éviter des incitations inopportunes en matière d'activité professionnelle.

Égalité des chances

Dans un rapport de 2018¹¹⁰, le Conseil fédéral a souligné que l'investissement dans la petite enfance était rentable d'un point de vue macroéconomique. Il a relevé que les enfants ayant bénéficié d'un encouragement précoce disposent de meilleures compétences cognitives, sociales et linguistiques. Ils sont aussi en meilleure santé, ont de meilleurs résultats scolaires et, par la suite, réussissent mieux professionnellement. Les mesures d'encouragement de la petite enfance se traduisent ainsi par une réduction des dépenses à consacrer aux domaines de la santé, du social et de la formation. Plus elles interviennent tôt, plus leur rentabilité économique est élevée. On estime que près de 10 % des enfants en Suisse sont défavorisés sur le plan du développement¹¹¹.

L'égalité d'accès à l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants améliore différents facteurs d'égalité des chances. Plusieurs études internationales relèvent les avantages que présentent des services de qualité en matière d'accueil et de soutien pour les enfants en âge préscolaire¹¹². Dans le cadre de l'accueil extrafamilial, les enfants sont soutenus dans leur développement social, émotionnel, cognitif, physique et psychique¹¹³. Dans son rapport sur la petite enfance publié en 2021, le Conseil fédéral a d'ailleurs souligné l'importance de cette offre et la nécessité de mettre en place d'autres offres d'encouragement¹¹⁴.

¹⁰⁹ CDAS, CDIP 2022 : recommandations sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire ; Commission fédérale pour les questions familiales 2021 : Financer l'accueil des enfants et aménager les tarifs parentaux. Recommandations aux autorités politiques et administratives au niveau national, cantonal et communal.

¹¹⁰ 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. Disponible sur www.parlament.ch ; Stern, S. et al. 2019 : Instauration d'une politique de la petite enfance. Un investissement pour l'avenir. Education et accueil des jeunes enfants / Encouragement précoce en Suisse, Zurich : Infrass.

¹¹¹ Stern, S. et al. 2016 : Livre blanc sur les coûts et l'utilité d'une politique de la petite enfance, Infrass ; Université de Saint-Gall.

¹¹² 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 en réponse à la motion 14.3890.

¹¹³ Wurstmann Seiler, C., Simoni, H. 2016 : Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse, Zurich, p. 25 ss.

¹¹⁴ 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 et 19.3262 Gugger.

La part des enfants de moins de 3 ans qui sont accueillis 30 heures ou plus par semaine dans des structures institutionnelles s'établit à 6 % en Suisse, contre 19 % en moyenne dans l'UE¹¹⁵. La disponibilité sur tout le territoire de structures d'accueil extrafamilial institutionnel abordables, de qualité et accessibles aux personnes handicapées contribuerait à ce que les enfants puissent exploiter pleinement leur potentiel dès leur naissance, indépendamment de leur origine, de leur lieu de résidence ou du revenu de leurs parents. Différentes enquêtes sur les performances montrent que les élèves allophones ou issus de familles à bas niveau de formation risquent davantage d'avoir de moins bons résultats scolaires que leurs camarades¹¹⁶. Selon l'enquête PISA 2022, l'écart de performance en mathématiques entre les 25 % des élèves du haut et les 25 % du bas en termes de statut socio-économique s'est creusé en Suisse entre 2012 et 2022¹¹⁷.

L'initiative joue un rôle particulier pour les enfants en situation de handicap¹¹⁸. Aujourd'hui, pouvoir ou non bénéficier d'un accueil extrafamilial à l'âge préscolaire dépend essentiellement du lieu de domicile de l'enfant en situation de handicap¹¹⁹. Le surcroît de travail effectif de la prise en charge joue également un rôle substantiel. Une analyse de Procap estime que sur les 9000 enfants en âge préscolaire vivant en Suisse avec un handicap, environ 6750 pourraient être intégrés dans des crèches ordinaires moyennant un investissement modéré, à savoir avec un facteur d'accroissement de la prise en charge de 1,5. Il faudrait en revanche s'attendre à un surcroît de travail plus élevé pour près de 2250 enfants. Selon Procap, environ 3000 enfants fréquenteraient une offre adaptée, dont environ 750 enfants nécessitant un encadrement nettement plus élevé. Parmi les parents interrogés, plus de la moitié (54 %) estime que l'offre en place dans leur région ne couvre pas ou couvre assez mal les besoins concernant la prise en charge de leur enfant en situation de handicap¹²⁰. Près de trois personnes interrogées sur quatre estiment que les handicaps de l'enfant compliquent la recherche de structures d'accueil adaptées et que l'offre est plutôt mal conçue. 74 % des parents déclarent que si l'encouragement de l'enfant, la proximité du domicile et le financement non discriminatoire des frais d'accueil étaient garantis, ils auraient recours à une offre d'accueil pour leur enfant en situation de handicap. En moyenne, 59 % des mères ayant un membre du ménage âgé de 0 à 17 ans nécessitant

¹¹⁵ Office fédéral de la statistique 2021 : Les familles en Suisse. Rapport statistique 2021, p. 88.

¹¹⁶ Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation 2023 : rapport sur l'éducation en Suisse, pp. 86-87.

¹¹⁷ OCDE 2023 : note par pays pour la Suisse (en anglais), p. 5. Disponible sur www.oecd.org/pisa > PISA 2022 Results > Country/economy-specific Overviews > Switzerland.

¹¹⁸ Il s'agit ici des enfants en situation de handicap au sens de la loi sur l'égalité pour les handicapés. Ce n'est toutefois pas le degré de handicap qui est pertinent pour définir les coûts de l'accueil, mais le surcroît effectif de travail nécessaire à une prise en charge dans une situation donnée.

¹¹⁹ Ci-après Fischer, A. et al. 2021 : Accueil extrafamilial 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. Procap Suisse, pp. 18, 57.

¹²⁰ Fischer, A. et al. 2021 : Accueil extrafamilial 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. Procap Suisse, pp. 19-20.

des soins exercent une activité professionnelle ; en revanche, aucune différence n'est constatée quant à l'activité professionnelle des pères¹²¹. À titre de comparaison, au niveau suisse, plus de 80 % des femmes ayant des enfants de moins de 15 ans exerçaient une activité professionnelle en 2022¹²².

L'initiative demande que l'offre d'accueil extrafamilial institutionnel soit ouverte à tous les enfants. Dans quelques cantons et communes, différents modèles ont partiellement permis de réaliser l'égalité d'accès pour les enfants en situation de handicap. En 2021, les cantons de Bâle-Ville, Genève, Vaud et Zoug ainsi que la ville de Zurich ont systématiquement mis en place une offre pour tous les enfants en situation de handicap en âge préscolaire¹²³. Étant donné que l'initiative lie la limite des coûts pris en charge par les parents à leurs revenus, une participation plus élevée aux coûts en raison d'une prise en charge exigeant un surcroît de travail n'est en soi pas exclue.

Un investissement dans la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance dans la mesure prévue par le comité d'initiative renforcerait l'égalité des chances dans le domaine préscolaire, soulagerait le système éducatif et réduirait l'influence du contexte socio-économique sur le parcours scolaire des enfants.

4.2.4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel pour la Confédération

L'initiative se concentre sur l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants. Elle concerne donc en principe les mêmes familles que le projet de loi pour une solution durable en matière d'aides financières (iv. pa. 21.403) de la CSEC-N. Le modèle de calcul utilisé par cette dernière peut être adapté pour permettre une estimation des coûts de l'initiative, en définissant comme groupe cible celui des enfants entre l'âge de 3 mois et la fin de l'enseignement de base. La principale différence avec le projet de loi de la CSEC-N réside dans la participation de la Confédération, qui, dans l'initiative, représente deux tiers du coût total. Sur la base des calculs effectués, les coûts annuels estimés pour la Confédération pourraient s'élever à environ 2,3 milliards de francs la première année¹²⁴. Pour le financement, il faudrait utiliser des ressources fiscales, ce qui imposerait soit de supprimer des dépenses existantes, soit d'augmenter la charge fiscale.

D'autres conséquences financières sont à prévoir en raison des facteurs suivants, qui pourraient entraîner une hausse des coûts, mais aussi des gains d'efficacité :

121 Office fédéral de la statistique 2016 : Spezialauswertung aus dem Modul unbezahlte Arbeit der Jahre 2010, 2013 und 2016 (non publiée).

122 Office fédéral de la statistique 2023 : Enquête suisse sur la population active (ESPA).

123 Fischer, A. et al. 2021 : Accueil extrafamilial 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. Olten : Procap, p. 36.

124 Calcul effectué par l'OFAS, sur la base des données SILC-2021 et d'une version adaptée du modèle de calcul de l'iv. pa. 21.403.

- augmentation de la demande à la suite de la modification de l'offre (par ex. baisse du coût de l'accueil, accroissement du nombre de places disponibles) ;
- effets de la modification de la qualité de l'accueil sur les coûts totaux (par ex. taux d'encadrement, horaires d'ouverture étendus) ;
- effets de la suppression des obstacles à l'accès (chaque enfant ayant droit à l'accueil extrafamilial) ;
- garantie de l'égalité d'accès pour tous les enfants (par ex. les enfants en situation de handicap).

En raison des points évoqués ci-dessus, qui sont susceptibles de varier considérablement, il y a lieu de s'attendre à ce que les conséquences financières pour la Confédération soient nettement plus élevées que ce qui a été estimé sur la base des calculs effectués.

Les conséquences de l'initiative en termes de personnel au niveau fédéral sont à l'heure actuelle difficiles à évaluer, notamment parce que les paramètres de la surveillance ne sont pas définis. Les autres paramètres à définir par le législateur pour la mise en œuvre de l'initiative influenceront également sur les ressources nécessaires. La Confédération peut exiger que les cantons lui présentent leurs décomptes et leurs systèmes de contrôle et prévoir, par exemple, de verser chaque année ou chaque semestre aux cantons les contributions fédérales correspondantes. Dans ce cas, et pour autant que le législateur fédéral ne prévoit pas d'autres mesures, il est estimé que, en plus des effectifs actuels, trois ou quatre équivalents plein temps devraient suffire pour mettre en œuvre l'initiative au niveau fédéral. En cas d'acceptation de l'initiative, les besoins en ressources humaines et leur financement devront être réexaminés en détail sur la base des modalités effectives de la mise en œuvre. Il conviendra notamment d'examiner sous quelle forme l'échange d'informations avec les cantons pourra être réalisé et quelles seront les directives de la Confédération en ce qui concerne, par exemple, l'uniformité des données à fournir. Ce dernier point déterminera les besoins la Confédération en matière de technologies de l'information et de la communication.

4.2.5 Conséquences pour les cantons et les communes sur les plans des finances et du personnel

Pour les cantons et les communes, les conséquences financières et en termes de personnel dépendront du droit cantonal et communal en vigueur dans le domaine de l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants, de la manière dont le canton mettra en œuvre les nouvelles exigences ainsi que des instances par lesquelles le décompte et le contrôle seront effectués. Il faut s'attendre à ce que des adaptations des législations cantonales soient nécessaires et, suivant la forme de mise en œuvre retenue et les structures déjà mises en place, à ce que de nouvelles autorités doivent être instituées. L'acceptation de l'initiative devrait sensiblement soulager financièrement les cantons, au détriment du budget fédéral, car ils auront la possibilité de réduire leurs subventions dans ce domaine.

Il est pertinent de se demander aussi dans quelle mesure la Confédération, les cantons, les communes, les parents, les employeurs et, éventuellement, d'autres acteurs ont jusqu'à présent été impliqués dans le financement de l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants dans les cantons, et comment ils seront associés au financement du tiers des frais restant lors de la mise en œuvre de l'initiative sur les crèches. Au cas où les parents devaient participer au financement, il faudra établir leur revenu de manière à pouvoir calculer leur contribution (puisque celle-ci ne pourra excéder 10 % de leurs revenus). Suivant les bases légales et la forme de la mise en œuvre, la charge de travail nécessaire pour déterminer les coûts maximaux à la charge des familles en fonction de leur revenu en tenant compte des différents modèles d'activité (par ex. indépendante) et de la situation familiale (par ex. famille recomposée) pourrait s'avérer assez conséquente. Pour le moins, la Confédération et les cantons seront impliqués dans le financement des mesures ainsi que, éventuellement, d'autres acteurs. Là encore, ce financement exigera de recourir à des ressources fiscales et imposera soit de supprimer des dépenses existantes, soit d'augmenter la charge fiscale. L'échange sécurisé d'informations à des fins de facturation et de contrôle devra être assuré. Pour ce faire, il faudra utiliser des instruments numériques adaptés et spécialement développés pour les processus d'exécution et de contrôle à mettre en place, sachant qu'il pourrait s'agir là de données personnelles sensibles concernant, par exemple, la santé ou des mesures d'aide sociale.

4.2.6 Conséquences sur les compétences de la Confédération, des cantons et des communes

Pour la Confédération, l'initiative entraînerait une nouvelle obligation de financement, à raison de deux tiers, des coûts d'accueil extrafamilial pour enfants dans un cadre institutionnel (art. 116a, al. 4, Cst.). Cela vaut également là où ces coûts ne reposent actuellement pas uniquement sur les parents, mais sont aussi supportés par les cantons, les communes, les employeurs et d'autres acteurs. Ainsi, ces dernières années, dans les cantons de Genève, Vaud et Neuchâtel, les parents n'ont eu à supporter, en moyenne, qu'entre 20 % et 40 % des coûts de l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants. Dans le canton de Saint-Gall, ils ont pris en charge 63 % de ces coûts, dans le canton de Zurich 72 % et dans le canton de Thurgovie, en moyenne, environ 90 %¹²⁵. Le transfert à la Confédération de deux tiers des charges déjà supportées actuellement par différents acteurs devrait entraîner des effets d'aubaine marqués, ceci d'autant plus que la contribution de la Confédération ne pourrait pas être soumise à certaines conditions. De plus, l'initiative n'irait pas sans entraîner un grand nombre d'incitations inopportunes fort coûteuses. Il serait beaucoup plus difficile de garantir que les prestations soient fournies à l'endroit et au moment opportun ainsi qu'en nombre suffisant. Cette situation impacterait autant ceux qui bénéficient de l'offre que ceux qui la planifient et la contrôlent, et tout particulièrement ses principaux bailleurs de fonds.

¹²⁵ Stern, S. et al. 2021 : Financement de l'accueil institutionnel des enfants et tarifs parentaux, rapport, Infras SA et Evaluanda SA, p. 59 (en allemand).

Répartition des coûts de l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants

	À ce jour	Proposition de l'initiative	
		2/3 des coûts	1/3 des coûts
Agent payeur	Parents, communes, cantons, Confédération, employeurs et autres acteurs Participation supplémentaire de la Confédération en discussion (cf. iv. pa. 21.403)	Confédération	Parents (à hauteur de 10 % au plus de leur revenu), communes, cantons, employeurs et autres acteurs
Compétence de réglementation	Réglementations cantonales et communales	La Confédération peut fixer des principes. Les cantons définissent et pilotent les prestations, la qualité et le financement conformément aux dispositions de l'initiative.	

L'art. 116a, al. 5, Cst. attribue à la Confédération une nouvelle compétence législative limitée aux principes dans ce domaine. Cette compétence est concurrente et facultative : le législateur fédéral est libre de l'exercer ou non. Cette compétence législative va plus loin que le droit actuel (art. 116, al. 1, 2^e phrase, Cst.), puisqu'elle permettrait de réglementer directement les prestations cantonales ; mais elle est aussi plus restreinte, puisque limitée aux principes, alors que le droit actuel permet au législateur fédéral de réglementer de manière exhaustive les aides financières que la Confédération accorde en soutien aux mesures cantonales destinées à protéger la famille.

Pour ce qui est des cantons, l'initiative réduirait leur autonomie en matière de réglementation et de financement de l'accueil extrafamilial pour enfants dans un cadre institutionnel. L'art. 116a, al. 1, Cst. obligerait les cantons à légiférer en matière d'accueil extrafamilial pour enfants dans un cadre institutionnel. Parallèlement, une part fédérale de financement très élevée (deux tiers) serait prévue pour un domaine relevant de la compétence cantonale. L'art. 116a, al. 1 à 3, Cst. imposeraient aux cantons des mandats qu'ils seraient tenus de respecter en légiférant. Par ailleurs, l'art. 116a, al. 4, Cst. restreindrait la marge de manœuvre des cantons en matière de financement de l'accueil extrafamilial pour enfants dans un cadre institutionnel. Cette disposition permet aux cantons de prévoir une participation des parents à la couverture des coûts en fonction de leur capacité économique. Elle limite néanmoins cette possibilité en prévoyant que la participation totale des parents ne doit pas dépasser 10 % de leurs revenus. En 2021, une comparaison basée sur le revenu moyen des ménages dans 13 communes (taux d'occupation de 140 %, voir détails au ch. 2) a

montré que les frais d'accueil pour un ménage composé d'un couple représentaient entre 3 % et 14 % du revenu annuel net¹²⁶. Si la Confédération prenait en charge, dans un premier temps, deux tiers des coûts de l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants, les parents seraient encore moins nombreux qu'aujourd'hui à y consacrer plus de 10 % de leur revenu. Cela laisse aux cantons une plus grande marge de manœuvre dans la conception du financement du tiers des coûts d'accueil restant.

Bien que la Confédération ait la possibilité de fixer des principes, le principe d'équivalence fiscale serait remis en question, car la compétence législative fédérale fondée sur l'art. 116a, al. 5, Cst. est limitée aux principes. Il ne s'agit clairement pas d'une compétence globale et encore moins d'une compétence exclusive. L'application du principe de l'équivalence fiscale est toutefois rendue plus difficile du fait que les avantages apportés vont au-delà des personnes et du territoire directement concernés¹²⁷. De plus, ce principe n'est applicable que de manière limitée à des biens juridiques importants tels que l'égalité ou la justice.

En ce qui concerne les compétences en matière de surveillance et d'autorisation, qui relèvent actuellement principalement des cantons, l'initiative ne prévoit pas de changement en soi. Conformément à l'al. 5, la Confédération est toutefois libre de fixer des principes. L'initiative prévoit une base constitutionnelle pour la qualité de l'accueil par des dispositions sur la qualification et les conditions de travail du personnel. Le comité d'initiative prévoit par ailleurs que la mise en œuvre demeure de la compétence des cantons¹²⁸.

4.3 Avantages et inconvénients de l'initiative

4.3.1 Objectifs de politique familiale

Il est reconnu que l'initiative entend s'attaquer à une préoccupation essentielle de la politique familiale. Une large majorité politique s'accorde sur la nécessité d'améliorer la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, notamment au regard de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Au niveau international, la Suisse a également reçu de l'ONU, en 2019, la recommandation de redoubler d'efforts afin de proposer des structures d'accueil pour enfants à la fois disponibles, accessibles et abordables, notamment en augmentant le financement public des crèches et en introduisant une allocation de garde d'enfants¹²⁹. Des mesures sont également indiquées au vu des défis à relever dans le domaine de l'égalité, de la prévention de la pauvreté et de l'égalité des chances dans la petite enfance. Les coûts, l'offre et la qualité de l'accueil

¹²⁶ Stern, S. et al. 2021 : Financement de l'accueil institutionnel des enfants et tarifs parentaux, rapport, Infras SA et Evaluanda SA, pp. 93-95 (en allemand).

¹²⁷ Conseil fédéral 2014 : Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Rapport du Conseil fédéral du 12 septembre 2014 donnant suite au postulat 12.3412 12.3412 (Stadler Markus) du 29 mai 2012.

¹²⁸ Cf. www.creches-de-qualite.ch > De quoi s'agit-il ? > Informations complémentaires > Explications juridiques

¹²⁹ Voir les [observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le quatrième rapport périodique de la Suisse du 18.10.2019](#). Disponible sur www.seco.admin.ch > Travail > Affaires internationales du travail > ONU

extrafamilial institutionnel pour enfants jouent un rôle décisif dans ces domaines. Au regard des mesures précédemment encouragées par la Confédération, la réduction des coûts est un aspect que le Conseil fédéral pourrait soutenir, mais en tenant compte de l'intérêt de la Confédération, c'est-à-dire en s'abstenant de grever ses finances. Il convient d'éviter les incitations inopportunes qui auraient un effet négatif sur l'efficacité et l'évolution des coûts. Il faut également veiller à obtenir le meilleur rapport coûts/bénéfices possible d'un point de vue global. De même, il convient de choisir des types de financement qui n'affectent pas les différents systèmes de financement des cantons, tout en évitant les effets d'aubaine. Les structures des cantons et des communes doivent être prises en compte, notamment dans l'optique d'une mise en œuvre efficace. En particulier en ce qui concerne la lutte contre la pénurie de main-d'œuvre, le Conseil fédéral rappelle qu'il estime souhaitable que les employeurs assument un rôle plus important. Comme il l'a réitéré à plusieurs reprises, il estime que les employeurs sont eux aussi tenus de contribuer à la réduction des coûts.

4.3.2 Financement

De manière générale, les dépenses prévues par l'initiative ne sont à l'heure actuelle pas supportables pour la Confédération. Un déficit structurel de 3 milliards de francs est d'ores et déjà prévu dans le plan financier 2027. Les années suivantes, il se creusera encore davantage pour atteindre, selon les perspectives actuelles, 4 milliards de francs en 2030. La contribution de la Confédération prévue par l'initiative porterait le déficit structurel à près de 6,3 milliards de francs en 2030 et imposerait de réaliser des économies supplémentaires d'un volume identique dans d'autres tâches importantes de la Confédération ou de prévoir des recettes supplémentaires.

Des dépenses supplémentaires de 2,3 milliards de francs correspondraient à une coupe linéaire d'environ 9,4 % dans les dépenses faiblement liées hors armée (ou d'environ 7,6 % avec l'armée). Compte tenu des mesures d'économies déjà appliquées et de celles qui se dessinent avec les déficits déjà prévus, une coupe linéaire supplémentaire de cette ampleur est actuellement difficilement envisageable ; elle rendrait de nouvelles recettes nécessaires pour assurer le financement prévu. La somme de 2,3 milliards¹³⁰ de francs correspond à environ 0,7 % de majoration de la TVA.

4.3.3 Réformes en cours concernant le financement des frais d'accueil des enfants au niveau cantonal

Depuis 2020, plusieurs cantons ont révisé leur législation dans le domaine de l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants ou sont en train de la réviser, comme les cantons d'Argovie, de Berne, de Fribourg, de Glaris, de Neuchâtel, de Thurgovie, de Schaffhouse, de Saint-Gall, de Schwyz et de Zurich. Dans le canton de Bâle-Ville, l'initiative populaire cantonale « Kinderbetreuung für alle » (accueil extrafamilial

¹³⁰ Calcul effectué par l'OFAS, sur la base des données SILC-2021 et d'une version adaptée du modèle de calcul de l'iv. pa. 21.403.

pour tous) s'est vue opposer, en septembre 2023, un contre-projet élargi qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} août 2024, après le retrait de l'initiative.

4.3.4 Résumé

En raison des défis à relever en matière d'égalité d'accès et d'accessibilité financière de l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants, il peut sembler légitime de demander une hausse de la participation financière des pouvoirs publics. Une telle augmentation devrait toutefois se faire dans le respect des systèmes de financement et d'autorisation existants et être conçue en accord avec les objectifs à atteindre. Il convient par exemple de prévoir des mécanismes visant spécifiquement à augmenter le taux d'activité des femmes (voir ch. 4.2.1). La complexité du paysage de l'offre et des besoins n'est pas prise en compte par une solution qui ne permettrait pas d'associer au financement la Confédération, les cantons, les communes, les parents, les employeurs et d'autres acteurs, en fonction de leur responsabilité et des avantages qu'ils peuvent en attendre (voir ch. 4.2.6). Les coûts que l'initiative engendrerait au niveau fédéral ne sont pas supportables et les incitations inopportunes qu'elle créerait sont considérables. Le fait que des principes de l'économicité soient sapés par l'initiative aurait très probablement un effet négatif sur l'efficacité et l'évolution des coûts. Comme le Conseil fédéral estime néanmoins que l'objectif de l'initiative doit être soutenu dans son principe, il s'engage en faveur d'un nouveau renforcement de l'accueil extrafamilial pour enfants dans le cadre des débats parlementaires en cours sur l'iv. pa. 21.403 (voir ch. 2.1.4).

4.4 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

4.4.1 Instruments des Nations Unies

En renforçant l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants, la Suisse irait clairement dans le sens des instruments internationaux qui la lient. En effet, aux termes de l'art. 18, par. 3, de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant¹³¹, les États doivent prendre « toutes les mesures appropriées pour assurer aux enfants dont les parents travaillent le droit de bénéficier des services et établissements de garde d'enfants pour lesquels ils remplissent les conditions requises ». La Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes¹³² prévoit également, en son art. 11, par. 2, let. c, que les États s'engagent à prendre des mesures appropriées afin d'encourager « la fourniture des services sociaux d'appui nécessaires pour permettre aux parents de combiner les obligations familiales avec les responsabilités professionnelles et la participation à la vie publique, en particulier en favorisant l'établissement et le développement d'un réseau de garderies d'enfants ». Les organes chargés de s'assurer du bon respect par la Suisse de ses engagements internationaux déplorent d'ailleurs

¹³¹ RS 0.107

¹³² RS 0.108

régulièrement¹³³ l’offre toujours insuffisante, malgré les mesures prises, et les coûts élevés des structures d’accueil pour enfants en Suisse et lui recommandent donc d’intensifier ses efforts pour faire en sorte que des services de garde d’enfants soient disponibles, accessibles et abordables dans l’ensemble du pays. Il est également recommandé à la Suisse d’élaborer des normes fédérales relatives à la qualité de ces services et de créer un mécanisme de contrôle de l’application de ces normes.

4.4.2 Accord sur la libre circulation des personnes avec l’UE, Convention AELE et conventions bilatérales de sécurité sociale

L’UE a mis en place des règles visant à coordonner les systèmes nationaux de sécurité sociale afin de faciliter la libre circulation des personnes. La Suisse participe au système de coordination depuis l’entrée en vigueur, le 1^{er} 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, ALCP)¹³⁴. Le droit de l’UE ne prévoit pas d’harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale. Les États membres sont libres de déterminer comme ils l’entendent les modalités de leurs propres systèmes, à condition de respecter les principes de coordination du droit européen. En vertu de la Convention du 4 janvier 1960 instituant l’Association Européenne de Libre-Échange (Convention AELE)¹³⁵ révisée, cela vaut aussi pour les relations entre la Suisse et les autres États de l’AELE.

En vertu de l’ALCP et de la Convention AELE révisée, la Suisse applique les règlements (CE) n^{os} 883/2004¹³⁶ et 987/2009¹³⁷. Ceux-ci valent en principe aussi pour les prestations familiales (art. 3, par. 1, let. j, du règlement [CE] n^o 883/2004).

Aux termes de l’art. 4 du règlement (CE) n^o 883/2004, la Suisse est tenue de traiter les ressortissants d’un État de l’UE/AELE de la même manière que les citoyens suisses.

Les prestations en espèces ne peuvent pas être refusées ou réduites au motif que l’ayant droit ou les membres de sa famille résident dans un pays de l’UE/AELE (art. 7).

¹³³ Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l’ONU du 18 novembre 2019 concernant le quatrième rapport périodique de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I), ad 40s.

Observations finales du Comité pour l’élimination de la discrimination à l’égard des femmes de l’ONU du 1^{er} novembre 2022 sur le sixième rapport périodique de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention sur l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes, ad 59.

Observations finales du Comité des droits de l’enfant de l’ONU du 22 octobre 2021 concernant le rapport de la Suisse valant cinquième et sixième rapports périodiques sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l’enfant, ad 30.

¹³⁴ RS **0.142.112.681**

¹³⁵ RS **0.632.31**

¹³⁶ RS **0.831.109.268.1**

¹³⁷ RS **0.831.109.268.11**

En outre, le principe dit de l'assimilation des faits (art. 5) s'applique. Autrement dit, dès lors que certains faits ou événements produisent des effets juridiques, l'État compétent en tient compte comme s'ils étaient survenus sur son propre territoire.

Par conséquent, les ressortissants de l'UE/AELE ne peuvent pas se voir refuser ou réduire une prestation familiale au sens du règlement (CE) n° 883/2004 s'ils confient leur enfant à une structure d'accueil institutionnelle dans un État de l'UE/AELE.

L'application des dispositions de coordination évoquées plus haut à la nouvelle prestation dépendra de la manière dont celle-ci sera concrétisée.

En cas de création d'une allocation versée directement aux parents qui y ont droit au sens d'une compensation des charges familiales (prestation individuelle), il y aurait lieu d'examiner s'il s'agit d'une prestation familiale au sens du droit de coordination UE/AELE. Les prestations destinées à compenser les charges familiales peuvent être, entre autres, des contributions de l'État au budget familial qui réduisent les coûts d'entretien des enfants (cf. arrêt C-802/18 de la Cour de justice européenne). Si une telle allocation devait être qualifiée de prestation familiale au sens du règlement (CE) n° 883/2004, elle devrait, si les conditions d'octroi sont remplies, être également accordée aux ressortissants de l'UE/AELE dont les enfants sont accueillis institutionnellement dans un pays de l'UE/AELE.

Il n'est pas possible d'exclure l'applicabilité du droit de coordination de l'UE à une telle prestation par une réglementation nationale. Partant, toute limitation du droit aux seules personnes domiciliées en Suisse ne déploierait d'effets légaux que vis-à-vis de ressortissants d'États tiers (situés en dehors de l'UE/AELE).

Si la mise en œuvre de l'initiative prenait la forme d'une contribution fédérale aux cantons pour financer les coûts des structures d'accueil institutionnel pour enfants (prestation collective), cette prestation n'entrerait pas dans le champ d'application du droit européen de coordination.

Une grande partie des prestations familiales ne sont pas réglementées dans le cadre des conventions bilatérales de sécurité sociale et les ressortissants d'États contractants ou non n'auraient pas droit à une éventuelle allocation pour les enfants accueillis institutionnellement à l'étranger.

5 Conclusions

Le Conseil fédéral estime, comme les auteurs de l'initiative, que les pouvoirs publics doivent continuer à encourager l'accueil extrafamilial pour enfants et doivent ainsi alléger davantage la charge financière des parents, d'autant plus dans le contexte actuel de pénurie de personnel qualifié. Par ailleurs, une augmentation des contributions des pouvoirs publics ou des employeurs aux coûts de l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants soulagerait les familles et renforcerait tant la conciliation entre vie privée et activité professionnelle que l'égalité des sexes et l'égalité des chances. Il y a lieu d'en attendre un renforcement durable de l'autonomie économique, en particulier pour les personnes menacées de pauvreté. Toutefois, comme aucune modélisation économique des répartitions de coûts proposées par le

comité d'initiative n'a été réalisée, une estimation définitive du rapport coût/utilité ne peut pas être établie.

Le comité d'initiative propose en outre un mécanisme rigide qui reporterait des coûts de plusieurs milliards de francs sur la Confédération et créerait de graves incitations négatives. Sous l'angle de l'efficacité, de l'évolution des coûts et d'un aménagement ciblé des prestations, la prise en charge de la grande majorité des coûts par la Confédération alors que, dans le même temps, l'offre, la qualité et une part du financement sont définis et pilotés par les cantons n'est pas souhaitable et serait contraire à la répartition fédérale des tâches. En outre, les systèmes de subventionnement et d'autorisation qui sont en place dans les cantons et les communes et qui y ont fait leurs preuves seraient ainsi en partie impactés. De surcroît, il n'est pas sûr que le rapport entre les coûts et les bénéfices soit le meilleur possible. Le Conseil fédéral rejette l'initiative, car elle transférerait deux tiers des coûts d'accueil à la Confédération, tout en empêchant d'autres acteurs d'être associés à son financement en fonction de leur responsabilité et des avantages qu'ils peuvent en attendre. À l'avenir, la Confédération devrait prendre en charge des coûts dont certains sont actuellement supportés dans une large mesure par les cantons, les communes, les employeurs et d'autres acteurs. Dans la mesure où il s'agit là d'un transfert de coûts déjà existants, il n'y a aucun avantage à tirer sur le plan économique. Sans recettes supplémentaires ou coupes massives dans les dépenses actuelles – par ailleurs impossibles à mettre en œuvre sans modifier les lois spécifiques correspondantes – l'initiative sur les crèches ne pourra pas être financée. En outre, réglementer les conditions de travail de certains groupes professionnels au niveau fédéral empiéterait sur les compétences des cantons, des entreprises concernées et des partenaires sociaux.

La Confédération a par le passé contribué durablement à l'amélioration de la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation. Il en va de même pour l'encouragement précoce, domaine dans lequel la Confédération vise également des mesures de coordination au niveau fédéral et soutient des mesures cantonales ciblées, par exemple dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux. Il appartient en premier lieu aux cantons, aux communes et aux employeurs d'entreprendre les démarches nécessaires pour poursuivre l'amélioration de l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants et de continuer à développer leurs mesures d'encouragement en faveur des enfants en âge préscolaire.

Dans le cadre des débats parlementaires en cours sur l'iv. pa. 21.403 (voir ch. 2.1.4), des mesures sont prévues pour renforcer encore le caractère abordable et les prestations d'accueil extrafamilial institutionnel dans toutes les régions du pays. Le Conseil fédéral s'est déjà prononcé au sujet de l'introduction de la nouvelle prestation préconisée par le Conseil national. Pour que le Conseil fédéral puisse la soutenir, il faudrait en tout cas qu'elle soit en grande partie contre-financée. En revanche, il est favorable à l'examen d'un modèle alternatif tel que celui proposé par la CSEC-E, qui prévoit d'alléger la charge des parents par le versement d'une allocation familiale supplémentaire lorsque leurs enfants sont accueillis institutionnellement. Il est certes conscient qu'une augmentation des charges salariales pourrait, en soi, avoir une incidence potentiellement négative sur l'offre et la demande de travail. L'introduction d'une allocation de garde dans le cadre de la loi

sur les allocations familiales, sans transfert de coûts à la Confédération, présenterait cependant plusieurs avantages : l'allocation de garde répondrait à l'objectif d'une allocation familiale, qui consiste à compenser partiellement les coûts supportés par les parents d'un ou de plusieurs enfants. Comme les allocations familiales sont liées à l'activité professionnelle, le risque d'effets d'aubaine serait réduit. En outre, la solution proposée par la CSEC-E respecte la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Le financement étant assuré par les cotisations des employeurs et, le cas échéant, des employés, le budget de la Confédération ne subirait aucune charge supplémentaire. Le financement du projet est plus conforme au principe de causalité, puisque les employeurs profiteront directement d'un renforcement de l'offre de main-d'œuvre qualifiée. Comme le Conseil fédéral estime que l'objectif de l'initiative doit être soutenu dans son principe, il s'engage en faveur d'un nouveau renforcement de l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants dans le cadre des débats parlementaires en cours sur l'iv. pa. 21.403 dans le sens de la version de la CSEC-E (voir ch. 2.1.4). Le Conseil fédéral estime que le projet d'acte de la CSEC-E répond à la fois à l'objectif de réduire les coûts et à celui de renforcer l'offre. Avec cette variante, la charge financière pour le budget fédéral serait nettement moins élevée qu'avec l'initiative sur les crèches. C'est pourquoi le Conseil fédéral s'abstient de formuler un contre-projet indirect.

Un contre-projet direct n'entre pas non plus en ligne de compte, car il n'est pas judicieux de financer l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants par le biais d'une nouvelle disposition constitutionnelle qui entraînerait un transfert de coûts non supportable des cantons vers la Confédération.

Ainsi, ce sont les arguments pour le rejet de l'initiative, sans contre-projet direct ou indirect, qui l'emportent. Dès lors, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de soumettre l'initiative sur les crèches au peuple et aux cantons, en leur recommandant de la rejeter, sans lui opposer de contre-projet direct ou indirect.