

10.026

**Message
relatif à la modification de la loi fédérale sur les aides
financières à l'accueil extra-familial pour enfants**

du 17 février 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants et un projet d'arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, en vous proposant de les approuver.

Nous vous proposons en outre de classer l'intervention parlementaire suivante:

M 08.3449 Accueil extrafamilial pour enfants. Incitation financière
(N 19.03.09, CSEC-CN; E 4.06.09)

Nous vous prions d'agréer, Mesdames les Présidentes, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 février 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants est en vigueur depuis le 1^{er} février 2003. Sa validité est limitée à huit ans et court ainsi jusqu'au 31 janvier 2011. Cette loi et son ordonnance d'application ont posé les bases d'un programme d'impulsion qui a pour objectif de promouvoir la création de places d'accueil pour les enfants et de permettre aux parents de mieux concilier famille et travail ou formation. Le Conseil fédéral propose de prolonger le programme pour quatre années.

Le 21 août 2008, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national a déposé la motion 08.3449 demandant au Conseil fédéral de soumettre au Parlement un message sur la prolongation du programme d'impulsion. Suite à l'adoption de cette motion par les deux chambres, le Conseil fédéral a chargé le DFI, par décision du 1^{er} juillet 2009, de lancer une consultation des milieux concernés sur un avant-projet de modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants. La consultation s'est déroulée du 1^{er} juillet au 15 octobre 2009.

Au vu des résultats positifs de l'évaluation du programme d'impulsion et du besoin toujours présent de nouvelles places d'accueil, le Conseil fédéral proposait, dans l'avant-projet envoyé en consultation, de prolonger de quatre ans la validité de la loi et de fixer un nouveau cadre financier à hauteur de 140 millions de francs. Il proposait également de créer une base légale permettant à la Confédération de soutenir des projets à caractère novateur lancés dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants.

La proposition de prolonger le programme d'impulsion a été saluée par la très grande majorité des participants à la consultation. De manière générale, les propositions de modification ne portaient que sur des points précis et ne visaient nullement une refonte complète de l'avant-projet. Au vu de ces résultats positifs, le Conseil fédéral propose de prolonger le programme pour quatre années, toute nouvelle prolongation au-delà du 31 janvier 2015 étant exclue. En raison de la précarité des finances fédérales, le Conseil fédéral propose de revoir à la baisse la dotation financière. Avec le concordat HarmoS, les cantons signataires se sont engagés à proposer des structures d'accueil parascolaire répondant aux besoins locaux. C'est pourquoi il convient de concentrer les efforts de la Confédération sur l'accueil extra-familial des enfants d'âge préscolaire. Par ailleurs, le Conseil fédéral est d'avis que seules les nouvelles structures doivent pouvoir bénéficier d'aides financières. Le Conseil fédéral propose de fixer le montant du troisième crédit d'engagement à 80 millions de francs. La possibilité de soutenir les projets à caractère novateur est par ailleurs maintenue.

Table des matières

1 Présentation de l'objet	1487
1.1 Contexte	1487
1.1.1 Le programme d'impulsion à l'accueil extra-familial pour enfants	1487
1.1.2 Déroulement du programme d'impulsion de 2003 à 2009	1488
1.1.3 Evaluation du programme d'impulsion	1489
1.2 Modifications proposées	1491
1.2.1 Genèse des modifications proposées	1491
1.2.2 Modifications apportées à la loi fédérale: prolongation du programme et redéfinition du cercle des bénéficiaires	1493
1.2.2.1 Prolongation du programme d'impulsion pour quatre ans	1493
1.2.2.2 Redéfinition du cercle des bénéficiaires d'aides financières	1494
1.2.3 Teneur de l'arrêté financier	1496
1.3 Justification et appréciation des modifications proposées	1497
1.3.1 Résultats de la procédure de consultation	1497
1.3.2 Changements par rapport à l'avant-projet	1499
1.4 Droit comparé et rapports avec le droit européen	1500
1.4.1 Droit comparé	1500
1.4.2 Rapports avec le droit européen	1501
1.5 Classement d'interventions parlementaires	1501
2 Commentaire	1501
3 Conséquences	1506
3.1 Conséquences pour la Confédération	1506
3.1.1 Conséquences financières	1506
3.1.2 Effets sur l'état du personnel	1507
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	1508
3.3 Conséquences économiques	1508
3.4 Autres conséquences	1509
4 Liens avec le programme de législation et le plan financier	1509
5 Aspects juridiques	1510
5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	1510
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	1510
5.3 Forme de l'acte à adopter	1511
5.4 Frein aux dépenses	1511
5.5 Conformité à la loi sur les subventions	1511
5.6 Délégation de compétences législatives	1512
<i>Annexe</i>	
Demandes acceptées, nouvelles places d'accueil et finances par canton au 1^{er} janvier 2010	1513

Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (<i>Projet</i>)	1515
Arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (<i>Projet</i>)	1519

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

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

La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants¹ et son ordonnance d'application posent les bases d'un programme d'impulsion qui a pour objectifs de promouvoir la création de places d'accueil pour les enfants et de permettre aux parents de mieux concilier famille et travail ou formation. En vigueur depuis le 1^{er} février 2003, la durée de validité de la loi est limitée à huit ans et s'étend ainsi jusqu'au 31 janvier 2011.

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

- structures d'accueil collectif de jour
- structures d'accueil parascolaire pour enfants jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire
- structures coordonnant l'accueil familial de jour.

Les aides financières doivent être utilisées pour la création de places d'accueil collectif de jour ou d'accueil parascolaire. Seules peuvent être soutenues les structures nouvelles ou les structures existantes qui augmentent leur offre de manière significative. Les places existantes ne peuvent être subventionnées. Les aides financières destinées aux structures d'accueil collectif de jour sont octroyées pendant deux ans. Il s'agit de contributions forfaitaires d'un montant de 5000 francs par nouvelle place et par année pour une offre à plein temps. Les aides financières destinées aux structures d'accueil parascolaire sont octroyées pendant trois ans. Le montant de la contribution forfaitaire est de 3000 francs par nouvelle place et par année pour une offre à plein temps².

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

Une modification de l'ordonnance du 9 décembre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants³, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007⁴, a en outre ouvert la possibilité de soutenir des projets pilotes lancés par des cantons ou

¹ RS 861

² Pour une description des conditions d'octroi des aides financières et des modalités de calcul du montant de ces dernières, qui varie en fonction de l'horaire de la structure et du taux d'occupation de la place d'accueil, voir le Message du Conseil fédéral du 10 mars 2006 relatif à l'arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, FF 2006 3241 3247.

³ RS 861.1

⁴ Modification introduite par le ch. I de l'ordonnance du 29 août 2007, RO 2007 4383.

des communes et prévoyant l'introduction de bons de garde pour enfants. En règle générale, les pouvoirs publics octroient les subventions à l'accueil extra-familial pour enfants directement aux fournisseurs de service (financement de l'offre). Avec l'introduction de bons de garde, les parents devraient être directement au bénéfice des subventions (financement des personnes), et ainsi être libres d'acheter les prestations de garde de leur choix. Dans un système de bons, le passage d'un financement de l'offre à un financement des personnes devrait accentuer la concurrence entre fournisseurs de services et amener une nouvelle dynamique dans le système de l'accueil extra-familial pour enfants d'âge préscolaire. Il devrait en résulter une augmentation de l'offre de places d'accueil et un effet positif sur la qualité et les prix. Les cantons et les communes qui mènent des projets pilotes ont la responsabilité de leur mise en place et de leur conduite. La Confédération entend participer financièrement à ces projets à hauteur de 30 % des coûts au maximum. Elle assure le suivi du projet et de leur évaluation. Elle rend accessibles les connaissances ainsi acquises. Les aides financières portent sur une période de trois ans au plus.

Le cadre financier du programme d'impulsion a fait l'objet de deux arrêtés fédéraux: le premier pour la période du 1^{er} février 2003 au 31 janvier 2007, portant sur un montant de 200 millions de francs⁵, et le second pour la période du 1^{er} février 2007 au 31 janvier 2011, pour 120 millions de francs⁶.

1.1.2 Déroutement du programme d'impulsion de 2003 à 2009

Depuis l'entrée en vigueur de la loi jusqu'au 1^{er} janvier 2010, 1403 demandes ont été acceptées, sur un total de 2056 déposées, ce qui représente un soutien à la création de 25 086 places d'accueil. Les engagements pris s'élèvent ainsi à 148 millions de francs. Si toutes les demandes encore pendantes déposées avant le 1^{er} janvier 2010 étaient acceptées, 29 341 nouvelles places au total profiteraient des aides financières et le total des engagements atteindrait 177,6 millions de francs. Sur la base de ces données, on évalue à 33 000 environ le nombre total de places qui auront pu être créées grâce au soutien financier de la Confédération durant les huit années du programme d'impulsion. Il aura été ainsi engagé un montant total d'environ 190 millions de francs, dont 70 millions sur le premier crédit d'engagement et 120 millions sur le deuxième.

⁵ Arrêté fédéral du 30 septembre 2002 concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, FF **2003** 376.

⁶ Arrêté fédéral du 2 octobre 2006 concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, FF **2006** 8225.

Demandes acceptées, nouvelles places d'accueil et finances de 2003 à 2009

	année ¹							Total
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ²	
Demandes acceptées	151	178	153	224	244	245	207	1 403
Nombre de nouvelles places	2 474	2 647	2 516	4 106	4 936	4 853	3 554	25 086
Structures d'accueil collectif de jour	1 498	1 316	1 284	2 163	2 778	2 186	1 836	13 061
Structures d'accueil parascolaire	976	1 331	1 232	1 943	2 158	2 667	1 718	12 025
Montants engagés en mio. de francs	17	17	13	23	30	27	21	148

¹ Période: 1.2 à 31.1. de l'année suivante
² Période année 2009: 1.2.2009 à 31.12.2009

26 % des demandes approuvées provenaient de Suisse romande et du Tessin. La part des places créées dans ces régions est toutefois de 32 %, car les institutions sont tendanciellement plus grandes dans les cantons latins qu'en Suisse alémanique. Le tableau en annexe donne un aperçu de la répartition régionale des demandes acceptées, des nouvelles places créées et des aides financières par canton.

Suite à la modification de l'ordonnance décrite ci-dessus, la Ville de Lucerne a introduit les bons de garde dans le cadre d'un projet pilote depuis le 1^{er} avril 2009. Tous les enfants d'âge préscolaire et domiciliés en Ville de Lucerne qui bénéficient d'une place d'accueil donnent en principe droit à un bon de garde. L'accueil doit avoir lieu dans une crèche autorisée par la Ville à participer au système des bons de garde, ou par le biais d'une structure de coordination de l'accueil familial de jour autorisée. La valeur du bon dépend du taux d'activité professionnelle et du revenu des parents. L'argent est versé directement aux parents, qui de leur côté paient l'entier du coût de l'accueil à l'institution. La Confédération soutient financièrement ce projet innovant. A cette fin, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a conclu avec la Ville de Lucerne un contrat de prestations prévoyant un coût maximum de 2,5 millions de francs jusqu'au 31 janvier 2011. Les communes lucernoises de Horw et de Hochdorf ont elles aussi démarré un projet pilote de bons de garde le 1^{er} août et le 1^{er} septembre 2009 respectivement. Les deux projets s'inspirent étroitement de celui de la Ville de Lucerne, mais le montant des bons a été adapté à la situation financière des communes. La Confédération soutiendra financièrement ces deux projets pilotes jusqu'au 31 janvier 2011.

1.1.3 Evaluation du programme d'impulsion

L'art. 8 de la loi et l'art. 14 de l'ordonnance prescrivent une évaluation régulière des effets des aides financières. Des spécialistes externes peuvent être appelés à y parti-

ciper. L'évaluation doit vérifier l'efficacité des aides financières en tirant le bilan du nombre de nouvelles places créées⁷.

Le programme a déjà été évalué après 19 mois dans la perspective de la demande d'un deuxième crédit d'engagement de quatre ans. L'OFAS a attribué en août 2004 deux mandats externes, conformément aux deux dispositions mentionnées plus haut. Les résultats de ces recherches ont été publiés dans deux rapports d'évaluation. Le premier évalue l'application de la loi par les divers acteurs⁸, le deuxième examine et évalue les effets de l'aide financière⁹. Ainsi, la phase de lancement a pu être suffisamment analysée et évaluée¹⁰. Mais ces premiers enseignements ne permettent de tirer que des conclusions limitées sur l'application et sur les effets ultérieurs de la loi, car le programme venait d'être lancé et les résultats des évaluations étaient donc biaisés par les particularités que présente toute phase initiale.

En décembre 2008, l'OFAS a commandé une autre étude d'évaluation, qui a examiné principalement la question de la durabilité des places créées grâce aux aides financières. L'étude a également porté sur l'effet d'impulsion, c'est-à-dire qu'on a cherché à savoir si le programme de la Confédération avait déclenché dans les cantons et les communes des activités favorisant la création de places d'accueil. Les 391 institutions dont la demande avait été traitée au 31 décembre 2007 ont été incluses dans l'étude.

Durabilité: les résultats montrent que celle-ci est très importante; 99 % des structures d'accueil collectif de jour et 94 % des structures d'accueil parascolaire existaient encore au moment de l'enquête, au printemps 2009. Seules deux des premières et trois des secondes avaient dû fermer après la suppression des aides financières sans pouvoir être remplacées par une structure analogue. Deux structures d'accueil de midi ont aussi dû fermer, mais là une offre analogue de la commune a pris le relais. Au terme des aides financières, la majorité des structures a maintenu le nombre de places d'accueil proposées ou l'a même augmenté. Le taux d'occupation des places a également augmenté en moyenne. Depuis la suppression des aides, une partie des structures a encore amélioré son offre, notamment en ce qui concerne les horaires, le taux d'encadrement et la qualification du personnel, s'adaptant ainsi à la demande. La grande majorité des structures a pu compenser la suppression des aides financières, principalement grâce à l'augmentation des contributions des parents et des communes, résultat d'un meilleur taux d'occupation. Seules 7 % des structures d'accueil collectif de jour et 10 % des structures d'accueil parascolaire ont un problème de financement latent, car elles n'ont pas encore pu compenser cette suppression et ont dû puiser dans leurs réserves ou ajourner des investissements. Elles pourraient à l'avenir se retrouver en difficulté si elles ne parviennent pas à réduire

7 Rapport de la CSSS-N du 22 février 2002 (note 4), ch. 4.4 et Avis du Conseil fédéral du 27 mars 2002 (note 8), ch. 2.3 Conclusions, FF **2002** 3925 3970.

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

9 Ecoplan, recherche et conseil en économie et en politique, Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants: Evaluation de l'impact, in: Aspects de la sécurité sociale, N° 318.010.12/05, OFAS, 2005, ISBN 3-909340-28-8, disponible en version électronique sous <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr>.

10 Message du 10 mars 2006 relatif à l'arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, FF **2006** 3241 3249.

les coûts ou à augmenter leurs recettes par une meilleure occupation des places ou d'autres sources de financement.

Effet d'impulsion: les conditions politiques générales se sont souvent améliorées dans les cantons et les communes depuis le début du programme d'impulsion de la Confédération, en 2003. Même s'il existe des indices d'une influence de ce programme, un effet d'impulsion direct n'a pas pu être prouvé.

La question de l'*effet d'aubaine* n'a pas fait l'objet d'un nouvel examen. On peut supposer qu'un tel effet a réellement existé pour certaines structures, c'est-à-dire qu'elles auraient vu le jour même sans aides financières de la Confédération. Toutefois, du fait de l'absence de données, il est impossible de quantifier cet effet.

1.2 Modifications proposées

1.2.1 Genèse des modifications proposées

Au cours de la session d'automne 2005, cinq parlementaires ont déposé autant d'initiatives parlementaires¹¹ qui demandaient une modification de l'art. 62, al. 3 de la Constitution fédérale (Cst.) afin de donner pour mandat aux cantons de veiller à la création d'un nombre suffisant de places d'accueil extra-familial et parascolaire adaptées aux besoins, la Confédération devant pouvoir les soutenir dans cette tâche.

Entre le dépôt de ces initiatives et leur traitement par le Parlement, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a approuvé, le 14 juin 2007, l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS)¹². Ce concordat fait suite à l'adoption par le peuple et par tous les cantons, le 21 mai 2006, des nouveaux articles constitutionnels sur la formation, en vertu desquels les autorités publiques (soit les cantons ou, selon le degré d'enseignement, la Confédération et les cantons) sont tenues de réglementer de manière uniforme partout en Suisse certains paramètres fondamentaux du système éducatif. Le concordat HarmoS harmonise ainsi au niveau suisse la durée des degrés d'enseignement, leurs principaux objectifs et le passage de l'un à l'autre. En adhérant au concordat, les cantons signataires s'engagent également à organiser le temps d'enseignement de l'école primaire en périodes blocs et à proposer des structures d'accueil répondant aux besoins locaux. Onze cantons y ayant adhéré¹³, le concordat peut entrer en vigueur. Les cantons ont désormais six ans pour adapter leurs structures (âge d'entrée à l'école, durée des degrés d'enseignement) et appliquer les standards de formation.

Le 13 mars 2008, la CDIP et la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ont déclaré conjointement¹⁴ que la première (CDIP) était responsa-

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

¹² http://edudoc.ch/record/24710/files/HarmoS_f.pdf?ln=fr&version=1

¹³ Pour l'état d'avancement des procédures cantonales d'adhésion, cf. http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/liste_rat_df.pdf.

¹⁴ Prise en charge des enfants: structures de jour extrafamiliales, Déclaration commune de la CDIP et de la CDAS du 13 mars 2008, http://www.edudoc.ch/static/web/aktuell/erkl_kinderbetreu_f.pdf

ble de la coordination intercantonale pour les structures d'accueil parascolaire tout au long de la scolarité obligatoire et que la seconde (CDAS) était responsable de la coordination intercantonale pour les structures de jour destinées à la prime enfance (de 0 à 4 ans).

L'objectif commun des auteurs des cinq initiatives précitées se trouvant couvert par le concordat HarmoS pour les enfants en âge de scolarité, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a proposé le classement de ces interventions et déposé, le 21 août 2008, une motion¹⁵ dont la teneur est la suivante:

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

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

Le 12 décembre 2008, le Conseil fédéral a proposé de n'adopter la motion 08.3449 qu'en ce qui concerne la prolongation de la durée de validité de la loi. Les cinq initiatives parlementaires ont été classées et la motion a été adoptée le 19 mars 2009 par le Conseil national. Le 4 juin 2009, le Conseil des Etats a expressément adopté la motion dans le sens souhaité par le Conseil fédéral.

En réponse à cette motion, le Conseil fédéral a chargé le DFI, par décision du 1^{er} juillet 2009, de lancer une consultation des milieux concernés sur un avant-projet de modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants en application de l'art. 3 de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation¹⁶. La consultation s'est déroulée du 1^{er} juillet au 15 octobre 2009.

Le 10 décembre 2009, la conseillère nationale Sylvie Perrinjaquet a déposé une motion¹⁷ chargeant le Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires pour inclure dans le champ d'application de la loi les structures de type privé.

Le Conseil fédéral propose d'adopter la motion et de l'intégrer dans le présent projet de modification de loi.

¹⁵ Motion 08.3449 Accueil extrafamilial pour enfants. Incitation financière.

¹⁶ RS 172.061

¹⁷ Mo. Perrinjaquet 09.4180 Aides financières à l'accueil extra-familial. Inclure les structures de type privé

1.2.2 Modifications apportées à la loi fédérale: prolongation du programme et redéfinition du cercle des bénéficiaires

1.2.2.1 Prolongation du programme d'impulsion pour quatre ans

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

La forme de l'incitation financière s'est avérée être un instrument efficace pour encourager la création de nouvelles places d'accueil. Depuis le début du programme, soit en sept ans, plus de 25 000 nouvelles places ont été créées avec le soutien de la Confédération, ce qui représente un accroissement de l'offre de plus de 50 %. D'ici à la fin du programme, quelque 33 000 nouvelles places auront bénéficié de cette aide, pour laquelle la Confédération aura investi environ 190 millions de francs en tout.

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

Permettre de concilier vie familiale et activité professionnelle est un point essentiel de la politique familiale. La mise à disposition d'une offre suffisante de places d'accueil extra-familial pour enfants joue à cet égard un rôle capital. Des études statistiques ont montré que les parents ont réellement besoin des services de professionnels (crèches, écoles de jour, familles de jour, employés de maison) pour garder leurs enfants et qu'ils y recourent effectivement¹⁸. L'utilité de l'accueil extra-familial dépasse largement le cercle familial. Les entreprises ont de plus en plus besoin de main d'œuvre qualifiée. Le retrait – complet ou partiel – du marché du travail de personnes formées constitue un gaspillage de ressources pour la collectivité. De plus, il n'est pas toujours souhaité par les personnes directement concernées. Plusieurs études et enquêtes démontrent que nombre de mères ne travaillant pas souhaiteraient travailler et celles qui travaillent, augmenter leur taux d'occupation. Un des principaux arguments avancés par ces femmes pour expliquer le fait qu'elles doivent limiter leur taux d'occupation est le manque de places d'accueil¹⁹.

Malgré les progrès accomplis après sept ans d'application du programme, l'offre demeure insuffisante et il reste donc nécessaire d'intervenir dans ce domaine. Pour

¹⁸ Les familles en Suisse, Rapport statistique 2008, supra, p. 72 ss.

¹⁹ Enquête suisse sur la population active (ESPA) 2005, complétée par un module consacré à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale; Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern. MecoP/INFRAS, Studienreihe Vereinbarkeit von Beruf und Familie n° 3, Seco, 2007.

cette raison, il est judicieux de prolonger le programme d'impulsion. Cette prolongation doit néanmoins, cette fois encore, être limitée dans le temps, car un engagement durable de la Confédération dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants n'est pas envisageable aujourd'hui, à la fois pour des raisons tenant à la répartition fédéraliste des compétences et pour des raisons financières. C'est pourquoi le projet de modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants propose une prolongation du programme d'impulsion pour une nouvelle période de quatre ans, soit jusqu'au 31 janvier 2015, toute prolongation au-delà de cette date étant exclue.

1.2.2.2 Redéfinition du cercle des bénéficiaires d'aides financières

Soutien ciblé aux nouvelles structures d'accueil collectif de jour

Avec le concordat HarmoS, les cantons signataires s'engagent à aménager la journée scolaire en privilégiant la formule des horaires blocs et en proposant des structures d'accueil parascolaire qui répondent aux besoins locaux²⁰. Il s'agit ici aussi de répondre à une évolution de la société et du monde du travail²¹. Le domaine de l'accueil des enfants d'âge scolaire est ainsi amené à se développer à l'avenir sous l'impulsion des cantons et des communes. Les aides financières de la Confédération ont pleinement joué leur rôle incitatif pendant la durée initialement prévue du programme. Les cantons ayant désormais pris le relais, l'engagement de la Confédération n'est plus justifié dans ce domaine. Par ailleurs, la scolarité obligatoire est du ressort des cantons, conformément à l'art. 62 Cst. L'agencement du temps d'enseignement et l'accueil parascolaire ont un lien évident avec ce domaine de compétence.

Les aides financières doivent à l'avenir bénéficier aux seules nouvelles structures et non plus aux structures existantes qui augmentent leur offre. La loi donne déjà aujourd'hui la priorité aux structures nouvelles par rapport aux structures existantes. Outre des arguments financiers, deux raisons justifient de recentrer le cercle des bénéficiaires d'aides financières:

- Le dispositif des aides financières est prévu comme une aide au démarrage qui doit permettre à une structure de surmonter les difficultés inhérentes à toute phase de lancement. Or, une structure existante qui souhaite augmenter son offre fonctionne bien par définition. C'est parce qu'elle ne peut satisfaire toutes les demandes de places d'accueil – ce qu'atteste une liste d'attente plus ou moins longue – qu'elle souhaite se développer. En augmentant sa capacité d'accueil, une structure existante doit certes faire face à de nouveaux coûts mais ceux-ci ne sont pas aussi importants que les coûts d'investissement supportés par une nouvelle structure.
- Les structures existantes qui augmentent leur offre proposent des places d'accueil là où il en existe déjà, même si elles sont en nombre insuffisant. Soutenir les nouvelles structures, c'est encourager la création de places dans

²⁰ Art. 11 HarmoS, http://edudoc.ch/record/24710/files/HarmoS_f.pdf

²¹ Commentaire juridique de l'accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS), p.13, disponible sous http://edudoc.ch/record/24713/files/HarmoS_Kommentar_f.pdf?ln=fr&version=1

différents quartiers ou régions, en particulier là où peu ou pas de places existent.

Création d'une base légale pour le soutien à l'innovation

La modification de l'ordonnance en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2007 a introduit la possibilité pour la Confédération de participer financièrement aux projets pilotes lancés par les cantons et communes et visant à tester la remise de bons de garde pour enfants. Il s'agissait alors de répondre à différentes voix s'élevant dans l'opinion publique et dans le monde politique²² et économique. En raison de cette demande insistante et de la durée limitée du programme d'impulsion, le Conseil fédéral avait renoncé à entamer une procédure de révision législative et choisi la voie de la modification d'ordonnance.

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

Le subventionnement, par le biais de bons de garde, des parents qui ont recours aux offres d'accueil et non plus des structures elles-mêmes au niveau communal ou cantonal a fait l'objet d'études. La ville de Lucerne a ainsi mis en œuvre un projet pilote allant dans ce sens²³. D'autres initiatives ou projets ayant pour objectif ou pour effet de créer des places d'accueil extra-familial pourraient voir le jour s'ils pouvaient bénéficier d'une aide financière. C'est pourquoi il est proposé de modifier la loi de manière à donner la possibilité à la Confédération de soutenir l'innovation dans le domaine. S'ils visent la création de places d'accueil extra-familial pour enfants et répondent ainsi aux principes du programme inscrits à l'art. 1, les projets à caractère novateur pourraient recevoir une aide de la Confédération. La décision d'octroyer ou non des aides financières et la fixation du montant seront fonction de la qualité du projet et de l'intérêt qu'il peut présenter pour la Confédération et pour d'autres régions. Cette modification de la loi est proposée dans le dessein d'adapter l'offre d'accueil extra-familial aux réalités de la vie familiale, aux besoins de l'économie et aux intérêts des enfants, premiers concernés. Elle a pour but de favoriser la capacité à innover dans le domaine et peut contribuer au développement de nouvelles synergies.

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

²² Ip. Gutzwiller 06.3139 Garde des enfants d'âge préscolaire, Ip. 06.3172 Forster-Vannini Garde des enfants d'âge préscolaire.

²³ Cf. supra.

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

Egalité de traitement entre les structures

Pour répondre à la motion précitée²⁴, les structures d'accueil collectif de jour, qu'elles soient gérées par une collectivité publique, par une personne physique ou morale, avec ou sans but lucratif, doivent pouvoir bénéficier d'aides financières. Il s'agit là d'un assouplissement des conditions d'octroi des aides financières quant à la forme de l'organisme responsable. Ceci s'inscrit parfaitement dans l'objectif du programme d'impulsion, qui est la création de places d'accueil. Pour pouvoir bénéficier d'aides financières, les structures gérées par des personnes physiques ou morales qui poursuivent un but lucratif doivent remplir, comme les structures qui sont aujourd'hui déjà au bénéfice d'aides financières, les conditions posées par la loi et l'ordonnance d'application. L'égalité de traitement entre les structures quel que soit l'organisme responsable est ainsi garantie.

L'obligation de fournir un plan de financement sur six ans (art. 3, al. 2, let. b de la loi et art. 3 de l'ordonnance) et des comptes annuels arrêtés (art. 13, al. 2 de l'ordonnance) garantit la transparence quant à l'utilisation des fonds et un certain professionnalisme dans la gestion.

Les aides financières sont versées pendant deux ans au maximum. Cette durée s'applique aux aides financières versées aux structures d'accueil collectif de jour, aux structures coordonnant l'accueil familial de jour et aux projets à caractère novateur.

1.2.3 Teneur de l'arrêté financier

En 2002, le Parlement ne disposait pas de données fiables pour estimer le montant nécessaire au premier crédit d'engagement. Sur les 200 millions de francs prévus pour la période du 1^{er} février 2003 au 31 janvier 2007, le montant définitif des dépenses engagées n'est pas encore connu²⁵, mais devrait s'élever à 70 millions de francs environ. S'il peut paraître à première vue étonnant qu'une si petite partie du crédit à disposition ait été utilisée, plusieurs raisons l'expliquent. Premièrement, ce premier crédit couvrait en quelque sorte la phase de démarrage du programme d'impulsion. Il a d'abord fallu un certain temps pour que ce programme se fasse connaître des acteurs de l'accueil extra-familial pour enfants (cantons, communes et structures elles-mêmes). Deuxièmement, l'élaboration et la concrétisation d'un projet de structure d'accueil extra-familial pour enfants représentent une lourde tâche qui implique de nombreux acteurs. De longs mois sont nécessaires pour mettre sur pied une PME dont la pérennité soit assurée, condition explicite à l'obtention des aides financières. Enfin, au moment du démarrage de ce programme, les cantons et les communes n'étaient pas encore prêts à s'investir davantage dans ce domaine. Or,

²⁴ Mo. Perrinjaquet 09.4180 Aides financières à l'accueil extra-familial. Inclure les structures de type privé.

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

les aides financières de la Confédération ne peuvent pas suffire à garantir la viabilité des structures d'accueil. Ces raisons expliquent en grande partie le fait que la demande d'aides financières ait été nettement plus faible que ce qui avait été escompté et donc que les montants mis à disposition n'aient pas été entièrement utilisés.

Lors de la fixation du montant du second crédit d'engagement, le Conseil fédéral a proposé de revoir la dotation financière du programme à la baisse, afin d'éviter une nouvelle surévaluation des besoins financiers, et d'adopter un second crédit d'engagement à hauteur de 60 millions de francs²⁶. Le Parlement s'est finalement prononcé pour un crédit à hauteur de 120 millions de francs. D'après les projections, il est vraisemblable que ce deuxième crédit d'engagement sera entièrement utilisé.

Le besoin en places d'accueil étant toujours patent, et les incitations financières, une aide précieuse désormais bien connue des structures d'accueil, il est raisonnable de penser que la demande d'aides financières ne faiblira pas au cours des prochaines années. Au vu de la précarité des finances fédérales mais convaincu de l'importance de la prolongation du programme, le Conseil fédéral est d'avis que la dotation financière du programme pour la phase de prolongation peut et doit être revue à la baisse. Parce qu'il doit proposer un cadre financier plus raisonnable, qui permette toutefois à la Confédération de disposer des ressources nécessaires pour répondre à la demande, le Conseil fédéral opte pour un recentrage de l'engagement de la Confédération sur les domaines où cet engagement apparaît le plus utile, c'est-à-dire l'accueil extra-familial pour enfants d'âge préscolaire. La proposition du Conseil fédéral doit permettre de poursuivre le programme et de le mener à son terme de manière adéquate: les bénéficiaires des aides financières sont mieux ciblés et de nouvelles possibilités sont désormais offertes grâce au soutien à l'innovation.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral propose que soit adopté un troisième crédit d'engagement à hauteur de 80 millions de francs pour la période allant du 1^{er} février 2011 au 31 janvier 2015, date au-delà de laquelle la Confédération ne s'engagera plus en la matière.

1.3 Justification et appréciation des modifications proposées

1.3.1 Résultats de la procédure de consultation

Tous les gouvernements cantonaux, sept partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, deux associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, sept associations faitières (nationales) de l'économie ou du monde du travail et douze autres organisations ont donné leur avis dans la cadre de la procédure de consultation après y avoir été invités officiellement. Dix autres participants ont remis une réponse de leur propre initiative. La très grande majorité des participants, dont vingt-quatre cantons et trois partis gouvernementaux, saluent la reconduction du programme d'impulsion pour quatre ans. Tous les participants approuvant la prolongation du programme sont favorables ou ne s'opposent pas expressément à la création d'une base légale pour le soutien de la Confédération

²⁶ Message du Conseil fédéral du 10 mars 2006 relatif à l'arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, FF 2006 3241 3254.

à l'innovation. Les résultats de la procédure de consultation, qui sont résumés dans les lignes qui suivent, ont été publiés dans un rapport²⁷.

Les points suivants méritent quelques précisions:

Prolongation du programme d'impulsion pour quatre ans

Seuls huit participants à la consultation, dont deux cantons, s'opposent expressément à la prolongation du programme d'impulsion. Parmi les participants favorables à cette prolongation, un canton et un parti se prononcent en faveur d'une reconduction pour une période de six ans. Huit participants dont deux cantons défendent soit un engagement durable de la Confédération, soit un engagement de cette dernière aussi longtemps que l'équilibre entre l'offre et la demande n'est pas réalisé. Une organisation patronale se dit prête à accepter une telle prolongation uniquement si sa durée est limitée à deux ans.

Montant du crédit d'engagement

Parmi les participants favorables à la prolongation du programme d'impulsion, quatorze souhaitent que soit mis à disposition un montant plus élevé que celui proposé dans l'avant-projet (140 millions de francs), soit 200 millions de francs pour la plupart d'entre eux. Deux participants se prononcent en revanche en faveur d'un montant moins élevé.

Cercle des bénéficiaires d'aides financières aux projets à caractère novateur

Trois cantons, un parti, un syndicat et une organisation patronale régionale sont favorables à une extension du cercle des bénéficiaires d'aides financières aux projets à caractère novateur, au motif que l'innovation émane souvent de tiers par rapport aux collectivités publiques. Les personnes morales qui ne poursuivent aucun but lucratif, et pour certains toutes les personnes juridiques, morales ou physiques, devraient aussi pouvoir bénéficier de ces aides. Un canton précise qu'il est possible de conditionner l'octroi de ce type d'aides aux personnes morales de droit privé au fait que le canton, la commune, ou les deux, apportent leur soutien financier au projet.

Assouplissement des conditions d'octroi des aides financières

Les conditions d'octroi des aides financières aux structures d'accueil extra-familial sont définies soit au niveau de la loi, soit au niveau de l'ordonnance. Certains participants demandent un assouplissement de ces conditions. Les propositions portent sur deux points:

- condition concernant le financement à long terme des structures subventionnées (art. 3, al. 1, de la loi): certains participants souhaiteraient ainsi qu'il ne soit exigé des structures qu'un concept de financement sur quatre ans au lieu des six ans prévus actuellement;
- condition concernant la taille minimale d'une structure ou la concrétisation de la notion d'augmentation significative de l'offre (art. 2, al. 2, de l'ordonnance). L'abaissement du nombre de dix places, soit de manière générale, soit pour les seules régions rurales, est ainsi demandé. De même, la notion d'«augmentation significative de l'offre» doit être concrétisée de manière

²⁷ Disponible sur le site Internet de la Chancellerie fédérale:
<http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2009.html>.

plus souple, soit par la suppression de la référence au tiers du nombre de places d'accueil, soit par un abaissement du nombre de dix places. Cela impliquerait une modification de l'ordonnance et non de la loi.

1.3.2 Changements par rapport à l'avant-projet

L'objectif poursuivi par le projet est avant tout de prolonger la durée de validité de la loi pour une période de quatre ans et non de procéder à une refonte du programme d'impulsion, qui a fait ses preuves jusqu'à présent. Toutefois, au vu de la précarité des finances fédérales et de leur nécessaire consolidation, le Conseil fédéral est d'avis que le champ d'action du programme d'impulsion doit être recentré afin qu'il soit possible de revoir à la baisse le cadre financier. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de fixer le montant du troisième crédit d'engagement à 80 millions de francs au lieu de 140 millions de francs, et d'apporter un changement majeur dans le présent projet de loi par rapport à l'avant-projet.

Durant la phase de prolongation du programme d'impulsion, seules les nouvelles structures d'accueil collectif de jour et les structures coordonnant l'accueil familial de jour peuvent recevoir des aides financières. Les structures d'accueil parascolaire ne peuvent plus bénéficier d'un soutien de la Confédération.

En outre, quatre autres modifications d'ordre matériel ont été apportées:

- En réponse à la motion 09.4180, déposée après la clôture de la procédure de consultation, le Conseil fédéral rend possible l'octroi d'aides financières à toute personne physique ou morale qui gère une structure dès lors que cette dernière remplit les conditions énumérées à l'art. 3 de la loi.
- Le Conseil fédéral entend élargir le cercle des bénéficiaires d'aides financières aux projets à caractère novateur. En offrant la possibilité à la Confédération de soutenir, à certaines conditions, des projets à caractère novateur gérés par des personnes physiques ou des personnes morales, le Conseil fédéral a tenu compte des réserves émises par plusieurs participants à la consultation concernant le caractère trop restrictif du soutien à l'innovation.
- Le Conseil fédéral a également ajouté dans le projet de loi le fait que le canton doit être consulté pour toute demande d'aides financières pour un projet à caractère novateur déposée par une commune, une personne physique ou une personne morale. Cette consultation préalable du canton est à l'image de la consultation prévue pour les demandes d'aides financières concernant les structures d'accueil.
- Enfin, le Conseil fédéral propose de limiter la durée maximale des aides financières à deux ans.

Quelques petites modifications d'ordre linguistique ou formel ont été par ailleurs apportées au projet de loi par rapport à l'avant-projet.

Les propositions de modification de l'ordonnance sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants devront faire ultérieurement l'objet d'un examen par le Conseil fédéral si le Parlement accepte le principe de la reconduction du programme d'impulsion.

1.4 Droit comparé et rapports avec le droit européen

1.4.1 Droit comparé

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

En *Allemagne*, le ministère fédéral de la famille a lancé en février 2008 un programme intitulé «Betrieblich unterstützte Kinderbetreuung» (accueil extra-familial soutenu par l'entreprise) financé au moyen du fond social européen (FSE). Le programme encourage au niveau national la création de nouvelles places d'accueil extra-familial soutenues par les entreprises. Il aide les entreprises, les hautes écoles et les parents qui travaillent ou qui étudient à trouver des solutions individualisées et sur mesure pour mieux concilier travail et famille. Il vise à promouvoir dans les entreprises et les hautes écoles la création de nouveaux groupes d'accueil d'enfants de 0 à 3 ans dont les parents travaillent ou étudient. Il mise sur la collaboration entre les entreprises et les organismes publics ou privés responsables de structures d'accueil. Dans ce cadre, le terme «entreprise» recouvre, outre les entreprises commerciales, les collectivités, les fondations et les institutions de droit public ou privé; seules les autorités administratives ne bénéficient pas de ce programme. Les organismes dont les structures accueillent les enfants de leurs collaborateurs reçoivent par année 50 % des coûts d'exploitation de chaque nouvelle place, un plafond étant fixé à 6000 €. L'aide financière peut être versée au maximum durant deux ans. Le FSE a mis 50 millions d'euros à la disposition de ce programme jusqu'à fin 2011. Des villes comme Hambourg²⁸ et Berlin²⁹ ont développé des formes d'intervention novatrices dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants en mettant en œuvre un système de bons de garde pour enfants distribués aux parents eux-mêmes.

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

²⁸ <http://www.hamburg.de/kita/>

²⁹ Projet Kita-Card

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

1.4.2 Rapports avec le droit européen

Nous renvoyons aux considérations figurant au ch. 5 «Relation avec le droit international» du rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 22 février 2002³⁰. Signalons toutefois que depuis lors, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation (2002) 8 sur l'accueil de jour des enfants, aux termes de laquelle les Etats sont invités à prendre des mesures pour favoriser la création de services d'accueil de jour pour enfants qui soient accessibles, d'un prix abordable, organisés de manière souple et de bonne qualité.

1.5 Classement d'interventions parlementaires

La motion 08.3449 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N), déposée le 21 août 2008, charge le Conseil fédéral de soumettre au Parlement une révision de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants. Elle demande une prolongation de la durée de validité de cette loi ainsi que la fixation d'un cadre financier pour quatre nouvelles années.

Comme les propositions de modification la loi fédérale et d'adoption d'un troisième crédit d'engagement pour la période du 1^{er} février 2011 au 31 janvier 2015 permettent d'atteindre en grande partie les objectifs visés par la motion, celle-ci peut être classée.

2 Commentaire

Art. 2 Bénéficiaires

Al. 1

Let. b

Cette lettre concerne les structures d'accueil parascolaire pour enfants jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Avec le concordat HarmoS, les cantons signataires se sont engagés à proposer des structures d'accueil parascolaire répondant aux besoins locaux. Pour la période de prolongation du programme d'impulsion, les aides financières ne seront allouées qu'aux structures d'accueil collectif de jour, aux structures coordonnant l'accueil familial de jour et pour des projets à caractère novateur. Cette lettre doit donc être abrogée.

³⁰ FF 2002 3925 3953

Let. d (nouvelle)

Cette lettre concerne les bénéficiaires des aides financières aux projets à caractère novateur. Des projets d'un canton, d'une commune ou communs à plusieurs cantons ou communes peuvent bénéficier d'aides financières. Une personne physique ou morale peut également se voir accorder un soutien de la Confédération si elle gère un projet à caractère novateur.

Comme les aides financières pour les structures, les projets à caractère novateur qui peuvent obtenir un soutien financier de la Confédération doivent se limiter aux domaines de l'accueil collectif de jour et de l'accueil familial de jour. Seuls sont ici directement visés les enfants d'âge préscolaire. Les enfants d'âge scolaire, soit dès l'âge de quatre ans révolus, sont quant à eux visés par l'accueil parascolaire, qui ne fait plus partie intégrante du programme d'impulsion.

Al. 2

Les aides financières allouées aux structures d'accueil collectif de jour sont réservées exclusivement aux nouvelles structures. Cet alinéa ne s'applique donc plus ni aux structures d'accueil collectif de jour qui augmentent leur offre ni aux structures d'accueil parascolaire.

Art. 3 Conditions

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

Al. 1, let. a

Désormais, les structures d'accueil collectif de jour, qu'elles soient gérées par une personne physique, une collectivité publique (canton ou commune) ou une autre personne morale, peuvent bénéficier d'aides financières. Ceci garantit l'égalité de traitement entre les structures quel que soit l'organisme responsable. Peu importe que l'organisme responsable de la structure poursuive ou non un but lucratif. Ainsi, un particulier, une société simple ou une société à responsabilité limitée peut déposer une demande d'aides financières pour une structure d'accueil collectif de jour. Les conditions liées au financement sur le long terme et au respect des exigences cantonales doivent être respectées.

Al. 3 (nouveau)

Ce nouvel alinéa introduit la possibilité pour la Confédération de soutenir l'innovation dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants d'âge préscolaire. Des aides financières peuvent ainsi être octroyées pour des projets à caractère novateur.

La formulation «les aides financières peuvent être octroyées» a été reprise des al. 1 et 2, conformément au principe selon lequel il n'existe pas un droit aux aides financières. Ces dernières ne sont en effet accordées que dans la limite des crédits autorisés. De plus, l'OFAS dispose d'une marge d'appréciation pour l'octroi des aides financières. Cette marge de manœuvre est d'autant plus large pour les projets à caractère novateur, car les conditions à remplir sont moins précises.

Comme celles destinées aux structures, les aides financières pour les projets à caractère novateur sont complémentaires. Cela signifie qu'elles ne sont accordées que si d'autres contributions sont par ailleurs versées (art. 1, al. 2). Conformément à l'art. 116, al. 1, Cst., la Confédération ne dispose en matière d'accueil extra-familial que d'une compétence de soutien: en matière d'innovation également, l'initiative doit venir d'acteurs plus proches des réalités du terrain.

Les conditions suivantes doivent être remplies:

Let. a

Le programme d'impulsion vise la création de places d'accueil extra-familial afin d'aider les parents à mieux concilier famille et travail ou formation (art. 1). Pour pouvoir bénéficier d'aides financières, les projets à caractère novateur doivent respecter l'esprit de la loi et donc contribuer effectivement à la création de places d'accueil. Des projets qui feraient preuve d'innovation uniquement au niveau structurel ou pédagogique, sans qu'un impact sur l'offre d'accueil extra-familial elle-même soit avéré, ne pourront être soutenus. Il ne s'agit pas d'encourager l'innovation en tant que telle mais, au moyen de projets à caractère novateur, d'aider les acteurs de l'accueil extra-familial à faire preuve d'innovation en vue de créer des places. Le projet doit contenir un élément de nouveauté, c'est-à-dire qu'il ne peut se limiter à être la copie ou la simple adaptation d'un projet existant.

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

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

Let. b

Conscient du fait que les initiatives les plus novatrices n'émanent pas forcément des collectivités publiques, dont la marge de manœuvre est parfois plus restreinte que celle des acteurs privés, le Conseil fédéral offre la possibilité de soutenir les initiatives tant publiques que privées. Dans tous les cas, seuls peuvent être soutenus les projets auxquels participent financièrement le canton ou la commune où ils seront réalisés. Dans un domaine, «l'innovation», où par définition la Confédération ne peut pas s'appuyer sur des expériences passées pour évaluer un projet qui lui est soumis, cette participation financière des pouvoirs publics donne un crédit certain au projet. Elle offre également la garantie d'une bonne collaboration entre la personne qui gère le projet et les collectivités publiques, sans laquelle le succès d'un projet et ses chances de réalisation se trouvent amoindris. Le soutien financier du canton ou de la commune peut, par exemple, prendre la forme de subventions dites à fonds perdus ou de garantie de couverture du déficit. Elle peut également consister en la conclusion d'un partenariat public-privé («Public Private Partnership»).

Let. c

Il est requis des cantons et des communes qui mènent des projets à caractère novateur ou qui participent à leur financement qu'ils investissent au total au moins la même somme, après déduction des subventions de la Confédération, pour le subventionnement de l'accueil extra-familial pour enfants d'âge préscolaire (accueil collectif de jour et accueil familial), que celle qu'ils ont investie dans ce domaine durant l'année civile précédant le début du projet. On s'assure ainsi que les projets ne seront pas utilisés pour transférer à la Confédération des coûts jusqu'ici à la charge des cantons ou des communes.

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

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

Pour un crédit d'engagement de 80 millions de francs, 12 millions de francs au maximum pourront être utilisés pour soutenir des projets à caractère novateur.

Art. 5 Calcul et durée des aides financières

Al. 1

Cet alinéa concerne les seules structures d'accueil collectif de jour. Par souci de clarté, les structures coordonnant l'accueil familial de jour font l'objet d'un alinéa séparé. Le montant des aides financières est doublement limité: de manière relative, ces aides couvrent au maximum un tiers des frais d'investissement et d'exploitation; de manière absolue, elles ne peuvent excéder 5000 francs par place et par an. Il n'y a aucun changement au niveau matériel.

Al. 2

Les aides financières pour les structures coordonnant l'accueil familial de jour sont également limitées quant à leur montant: elles couvrent au maximum un tiers des frais de la mesure. Une limite absolue de ces aides financières est inscrite au niveau de l'ordonnance (art. 9).

Al. 3 (nouveau)

Cet alinéa règle la participation financière de la Confédération aux projets à caractère novateur. La Confédération couvre au maximum un tiers des coûts du projet; les coûts comprennent la préparation, la réalisation et l'évaluation du projet. Ces différentes étapes sont assumées par l'entité qui gère le projet: elle peut les réaliser elle-même ou en assurer simplement la direction. La définition des coûts permet de poser une base claire pour calculer la participation de la Confédération, pour laquelle un plafond est fixé dans le contrat de prestations (à conclure avec une personne physique, un canton, une commune, ou une autre personne morale).

Al. 4 (nouveau)

La durée maximale des aides financières est désormais de deux ans. Elle s'applique à toutes les aides financières.

Art. 6 Demandes d'aides financières

Le présent article ne définit plus que les conditions et les modalités de traitement des demandes. La décision et la forme de versement des aides financières sont réglées à l'art. 7.

Al. 1

Il est précisé qu'il s'agit des demandes d'aides financières. Le nom de l'office est corrigé (ne concerne que le texte allemand). En outre, le terme «office» a été remplacé par l'abréviation «OFAS».

Al. 2

Cet alinéa ne concerne plus que les nouvelles structures d'accueil collectif de jour qui déposent une demande d'aides financières.

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

Al. 3

Le présent alinéa précise expressément que le dépôt de la demande d'aides financières par une structure coordonnant l'accueil familial de jour, doit intervenir avant la mise en œuvre de la mesure prévue, ce qui correspond à la pratique actuelle.

Al. 4 (nouveau)

Les demandes d'aides financières doivent être déposées avant le début du projet.

Art. 7 Octroi des aides financières

L'art. 7 définit les formes juridiques d'octroi des aides financières, qui se basent sur la loi sur les subventions du 5 octobre 1990 (LSu)³¹.

Al. 1

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

Al. 2

L'art. 16, al. 2, LSu permet à titre exceptionnel de conclure un contrat de droit public plutôt que de rendre une décision. Dans le cas présent, comme il s'agit d'aides financières allouées pour des projets à caractère novateur, cette solution fait sens puisque le versement d'aides financières au moyen d'un contrat de prestations donne, entre autres, plus de marge de manœuvre pour déterminer le montant alloué. Le contrat de prestations fixe en outre les objectifs, la durée des aides financières (au maximum deux ans), le suivi scientifique et l'évaluation du projet. La convention-

³¹ RS 616.1

programme prévue par l'art. 20a LSu a été écartée, car elle ne peut être conclue avec une personne physique, une commune ou une autre personne morale. De plus, il s'agit ici de conclure un contrat sur un projet précis et non de fixer des objectifs à atteindre par le canton. La forme du contrat de prestations peut s'appliquer tant avec des collectivités publiques qu'avec des personnes de droit privé, physiques ou morales. Par ailleurs, elle a déjà été utilisée par le passé dans le cadre des aides financières aux projets pilotes prévoyant l'introduction de bons de garde pour enfants (art. 14a de l'ordonnance). En vertu de l'art. 16, al. 5, LSu, le rejet d'une requête doit faire l'objet d'une décision.

Comme pour les aides financières aux structures, l'OFAS consulte l'autorité compétente du canton avant d'allouer les aides financières aux projets à caractère novateur. Cette consultation constitue une forme d'échange. Elle permet, d'une part, à l'OFAS d'obtenir d'éventuelles informations complémentaires pertinentes pour la prise de décision et, d'autre part, au canton d'être informé des projets envisagés sur son territoire. La consultation n'a de sens que s'il s'agit d'un projet géré par une personne physique, une commune ou une autre personne morale. Si un canton dépose une demande pour un projet à caractère novateur, il lui appartient de documenter suffisamment son dossier et de s'assurer que le projet est conforme aux prescriptions cantonales éventuellement applicables en la matière.

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

Al. 4 (nouveau)

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

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Les conséquences financières pour la Confédération se présentent comme suit: les coûts annuels résultant des deux premiers crédits d'engagement (du 1^{er} février 2003 au 31 janvier 2007 et du 1^{er} février 2007 au 31 janvier 2011) ont été pris en compte dans le budget et le plan financier. Ils s'élèvent à 24,1 millions de francs pour le plan financier 2011, à 16,2 millions pour 2012, à 5,4 millions pour 2013 et à 2 millions pour 2014³².

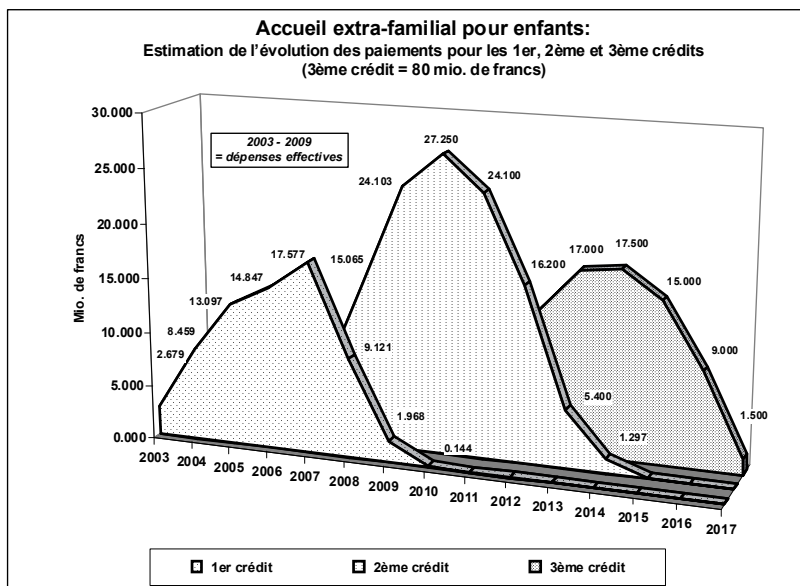
Le Conseil fédéral pense que la demande d'aides financières pour les années 2011 à 2014 pourra être couverte par le troisième crédit d'engagement tel qu'il est proposé (à défaut, il faudrait appliquer l'ordre de priorité prévu à l'art. 4, al. 3 de la loi).

³² Comme les aides financières s'étendent sur 2 ou 3 ans, les aides financières pour les demandes acceptées pour la dernière année du deuxième crédit d'engagement (2010) seront versées jusqu'en 2013 ou 2014.

Comme le montre l'évolution des paiements pour les deux premiers crédits, l'échéance des engagements pris est considérablement reportée dans le temps. Pour le troisième crédit d'engagement, on estime que les coûts évolueront de la manière suivante³³:

Année	Millions de francs	Année	Millions de francs
2011	7	2015	15
2012	13	2016	9
2013	17	2017	1,5
2014	17,5		

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



3.1.2 Effets sur l'état du personnel

Pour la mise en œuvre de la loi, 4,7 postes sont à disposition en 2010. Grâce à cet effectif, des aides financières pour un montant budgété de 27,4 millions de francs peuvent être gérées. Du fait de la forte augmentation du nombre de demandes, cet effectif est toutefois insuffisant, ce qui conduit à des délais d'attente indésirables

³³ Comme les aides financières s'étendent sur deux ans, les aides financières pour les demandes acceptées pour la dernière année du troisième crédit d'engagement (2014) seront versées jusqu'en 2017.

dans le traitement des demandes. Lors de la prolongation du programme d'impulsion, il convient de tenir compte de cet état de fait et d'adapter en conséquence la dotation en personnel. En 2011 et 2012, le pic des 30 millions de francs sera atteint car c'est au cours de ces deux années que la superposition du deuxième et du troisième crédit d'engagement sera la plus prononcée. C'est pourquoi, le besoin en personnel est le plus élevé pendant ces deux années. Le tableau suivant expose le besoin total en personnel pour la mise en œuvre du deuxième et du troisième crédit d'engagement.

Année	Nbr. de postes	Année	Nbr. de postes
2011	5	2015	3
2012	5	2016	2
2013	4,5	2017	0,5
2014	4		

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

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

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

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

3.3 Conséquences économiques

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

- d'une part, le revenu des familles s'en trouve augmenté, ce qui permet de lutter contre la pauvreté des familles, agit sur leur consommation et engendre des recettes fiscales supplémentaires;
- d'autre part, une offre d'accueil extra-familial suffisante peut permettre de limiter la perte de capital humain qu'entraîne le retrait de la vie active de

nombre de jeunes mères souvent bien formées et de parer ainsi au manque de personnel qualifié dans certains secteurs.

L'accueil extra-familial pour enfants a donc une utilité socio-économique indéniable et il contribue à la croissance économique et à la santé des finances publiques³⁴.

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

3.4 Autres conséquences

En posant comme condition à l'octroi d'aides financières que le financement de la structure soit assuré à long terme, pour une durée de six ans au moins, la loi entend éviter qu'une structure ne soit contrainte de fermer au terme des aides financières. L'accent est ainsi mis sur la durabilité économique des structures subventionnées. La loi doit permettre la création de places d'accueil viables à long terme. Le programme ainsi mis en place doit non seulement donner une impulsion au domaine de l'accueil extra-familial, mais également contribuer à son *développement durable*.

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

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

4 Liens avec le programme de législature et le plan financier

La prolongation du programme d'impulsion à l'accueil extra-familial pour enfants n'apparaît ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011³⁵ ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011³⁶. La motion 08.3449 (Accueil extra-familial pour enfants. Incitation financière) n'a été déposée par la CSEC-N qu'après l'adoption du programme de législature 2007 à 2011.

³⁴ Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern, Im Auftrag des Vereins Region Bern VRB, Büro BASS, 2007
http://www.buerobass.ch/pdf/2007/volkswirtschaftlicher_nutzen_kita_schlussbericht.pdf

³⁵ FF 2008 639

³⁶ FF 2008 7745

Le programme de la législature 2007 à 2011 prévoit comme troisième ligne directrice de renforcer la cohésion sociale. A cette fin, le Conseil fédéral s'est fixé comme objectif pour 2010 de développer une politique cohérente de la famille (voir les Objectifs 2010 du Conseil fédéral, volume I³⁷). Afin d'atteindre cet objectif, le Conseil fédéral a expressément prévu l'adoption au début de l'année 2010 d'un message relatif à la prolongation du programme d'impulsion et prévoyant le soutien à l'innovation dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

L'art. 116, al. 1, Cst. attribue à la Confédération la compétence de fournir des prestations de soutien en faveur des familles. La constitutionnalité de la loi au regard de cette disposition a déjà été examinée³⁸. En créant la possibilité de soutenir des projets à caractère novateur, la modification de la loi proposée s'inscrit dans les limites de la compétence de soutien attribuée à la Confédération. Là aussi, la Confédération n'agit que pour soutenir des efforts entrepris par des tiers.

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

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La compatibilité de la loi avec les obligations internationales de la Suisse a déjà été examinée lors de l'adoption de la loi³⁹ ainsi que lors de l'adoption du deuxième crédit d'engagement⁴⁰. En prévoyant des aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, la loi est dans la ligne de ce que préconisent les instruments internationaux ratifiés par la Suisse (conventions de l'ONU et le droit européen (instruments du Conseil de l'Europe et dispositions de l'Union européenne)). Les modalités d'application des solutions sont laissées à la libre appréciation des Etats. Il est donc possible d'introduire des aides financières destinées à soutenir des projets à caractère novateur.

³⁷ <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=fr> (volume I, objectif 8).

³⁸ Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 22 février 2002 sur l'iv. pa. 00.403 Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial, FF **2002** 3925 3955.

³⁹ Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 22 février 2002 sur l'iv. pa. 00.403 Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial, FF **2002** 3925 3953.

⁴⁰ Message du Conseil fédéral du 10 mars 2006 relatif à l'arrêt fédéral concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, FF **2006** 3241 3258.

5.3 Forme de l'acte à adopter

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

Un nouveau crédit d'engagement doit être voté par les deux chambres. Dans la mesure où il ne fixe pas de règle, il doit être édicté sous la forme d'une arrêté fédéral simple et il n'est pas sujet au référendum (art. 163, al. 2, Cst. et art. 25, al. 2, de la loi sur le Parlement du 13 décembre 2002⁴¹).

5.4 Frein aux dépenses

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

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

La conformité à la loi sur les subventions (LSu) des aides financières allouées à des structures d'accueil collectif de jour, d'accueil parascolaire ou de coordination de l'accueil familial de jour a déjà fait l'objet d'un examen lors de l'adoption de la loi. Ces aides financières sont des subventions qui ont le caractère de contributions à fonds perdus allouées dans le cadre de crédits approuvés. Seules les aides financières aux projets à caractère novateur constituent une nouvelle forme d'aides financières qui mérite d'être examinée.

En soutenant l'innovation, la Confédération vise en premier lieu, comme dans le cadre des autres aides financières déjà prévues par la loi, à encourager la création de places d'accueil extra-familial pour enfants. L'accueil extra-familial permet avant tout aux familles de concilier vie familiale et vie professionnelle. Cette utilité dépasse largement le cercle familial. En effet, l'économie a de plus en plus besoin de main d'œuvre qualifiée. L'accueil extra-familial peut contribuer à limiter le retrait complet ou partiel du marché du travail de personnes formées, retrait qui constitue un gaspillage de ressources pour la collectivité. Enfin, c'est un instrument qui favorise la socialisation de l'enfant et peut faciliter son intégration dans le monde scolaire et dans la société en particulier.

Outre l'ouverture de nouvelles structures d'accueil, d'autres pistes prometteuses peuvent être explorées. Ces nouvelles approches pourront servir de modèles au-delà du territoire où elles sont réalisées.

⁴¹ RS 171.10

Le contrat conclu avec les bénéficiaires d'aides financière aux projets à caractère novateur devra spécifier les objectifs en termes de création de places, les indicateurs et les coûts du projet. Il devra comporter des indications sur la planification et l'organisation du projet ainsi que sur l'évaluation qui devra être réalisée.

Les aides financières aux projets à caractère novateur ne peuvent dépasser 15 % des moyens mis à disposition par le crédit d'engagement, soit 12 millions de francs.

Le soutien de la Confédération aux projets à caractère novateur peut, dans bien des cas, être essentiel pour la réalisation de ces projets. Renoncer à introduire ce soutien spécifique risquerait non seulement d'hypothéquer le développement de solutions nouvelles dans le domaine de l'accueil extra-familial mais aussi de limiter les possibilités de création de places d'accueil.

Les principes visés au ch. 2 de la loi sur les subventions sont respectés.

5.6 Délévation de compétences législatives

Le projet de modification de la loi ne contient pas de nouvelle délégation de compétences législatives. En vertu de l'art. 9, le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la loi et il édicte les dispositions d'exécution après avoir entendu les organisations spécialisées compétentes. Dans ce cadre, il devra adapter l'ordonnance et préciser les conditions d'octroi des aides financières aux projets à caractère novateur de la même manière qu'il l'a déjà fait pour les aides financières aux structures d'accueil.

Demandes acceptées, nouvelles places d'accueil et finances par canton au 1^{er} janvier 2010

Canton	Demandes acceptées		Nouvelles places d'accueil		Engagement	
	Total		Total		montants engagés	
	Nombre	en %	Nombre	en %	en mio. de francs	en %
ZH	361	25.7%	6'964	27.8%	40.355	27.3%
BE	157	11.2%	2'050	8.2%	14.628	9.9%
LU	69	4.9%	825	3.3%	4.618	3.1%
UR	2	0.1%	0	0.0%	0.027	0.0%
SZ	15	1.1%	162	0.6%	0.836	0.6%
OW	3	0.2%	10	0.0%	0.056	0.0%
NW	6	0.4%	65	0.3%	0.376	0.3%
GL	9	0.6%	123	0.5%	0.482	0.3%
ZG	36	2.6%	580	2.3%	3.455	2.3%
FR	44	3.1%	613	2.4%	3.654	2.5%
SO	30	2.1%	431	1.7%	2.256	1.5%
BS	47	3.3%	1'217	4.9%	5.649	3.8%
BL	45	3.2%	663	2.6%	3.290	2.2%
SH	13	0.9%	247	1.0%	1.219	0.8%
AR	6	0.4%	111	0.4%	0.583	0.4%
AI	3	0.2%	10	0.0%	0.053	0.0%
SG	84	6.0%	1'202	4.8%	5.962	4.0%
GR	21	1.5%	280	1.1%	1.307	0.9%
AG	91	6.5%	1'407	5.6%	7.781	5.3%
TG	36	2.6%	614	2.4%	3.145	2.1%
TI	49	3.5%	927	3.7%	5.081	3.4%
VD	133	9.5%	3'220	12.8%	19.008	12.8%
VS	52	3.7%	935	3.7%	6.144	4.2%
NE	38	2.7%	661	2.6%	3.788	2.6%
GE	41	2.9%	1'609	6.4%	13.199	8.9%
JU	12	0.9%	161	0.6%	1.034	0.7%
Total	1'403	100.0%	25'086	100.0%	147.986	100.0%

