



Avant-projet de modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (RS 861)

Consultation du 1^{er} juillet au 15 octobre 2009

Rapport sur les résultats de la consultation

9 décembre 2009

1 Contexte général

La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants¹ et l'ordonnance du 9 décembre 2002 les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants² sont en vigueur depuis le 1^{er} février 2003. Leur durée de validité est limitée à huit ans et s'étend ainsi jusqu'au 31 janvier 2011. Elles ont mis en place un programme d'impulsion à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants. Le 21 août 2008, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national a déposée une motion 08.3449 demandant au Conseil fédéral de soumettre au Parlement un message sur la prolongation de ce programme. Le 12 décembre 2008, le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion. Cette dernière a été adoptée, le 19 mars 2009, par le Conseil national et, le 4 juin 2009, par le Conseil des Etats. Le 1^{er} juillet 2009, le Conseil fédéral a chargé le DFI de consulter les cantons, les partis politiques, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national et les autres milieux concernés sur l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants. Le jour même, la procédure de consultation a été lancée par une lettre du chef du DFI³. Elle a pris fin le 15 octobre 2009. On trouvera en annexe une liste des participants avec les abréviations correspondantes. Toutes les prises de positions ont été publiées intégralement sur Internet au terme de la procédure.

Sur les 68 destinataires de la consultation⁴, 54 y ont pris part (participants officiels) :

- les 26 gouvernements cantonaux ;
- 7 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale
- 2 associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui oeuvrent au niveau national
- 7 associations faîtières (nationales) de l'économie ; et
- 12 autres organisations.

10 autres participants ont remis une réponse sans y avoir été invités officiellement :

- 3 partis politiques représentés au niveau cantonal
- 2 associations patronales ; et

¹ RS 861

² RS 861.1

³ L'avant-projet mis en consultation est disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2009.html>

⁴ La liste des destinataires se trouve sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2009.html>

- 5 associations

2 Objet du projet soumis à la consultation

L'avant-projet de modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants propose une prolongation du programme d'impulsion pour une nouvelle période de quatre ans, soit jusqu'au 31 janvier 2015. Il entend également créer la base légale pour permettre à la Confédération de soutenir l'innovation dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants et non seulement les projets pilotes prévoyant l'introduction de bons de garde pour enfants comme le prévoit aujourd'hui l'ordonnance (art. 14a). La Confédération pourrait ainsi octroyer des aides financières pour des projets à caractère novateur initiés par des cantons ou communes.

Le Conseil fédéral propose de fixer à 140 millions de francs le cadre financier pour la durée de prolongation du programme d'impulsion soit pour la période allant du 1^{er} février 2011 au 31 janvier 2015.

3 Résultats de la consultation

31 Appréciation générale et résumé des principales observations

Le principe de la prolongation du programme d'impulsion est approuvé par la très grande majorité des participants à la consultation. La création d'une base légale pour permettre à la Confédération de soutenir des projets à caractère novateur est également largement soutenue.

Voici en résumé les principaux résultats :

- la très grande majorité des participants dont 24 cantons saluent **la reconduction du programme d'impulsion**. 8 s'y opposent formellement. 1 partisan de la prolongation du programme et 6 opposants soulignent le fait que l'accueil extra-familial pour enfants ne relève pas de la compétence de la Confédération mais de celle des cantons et des communes.
- 2 participants proposent de prolonger le programme d'impulsion pour une **durée** supérieure à 4 ans, 1 pour une durée inférieure. 4 se prononcent expressément pour un engagement durable de la Confédération dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants et 4 pour un engagement aussi longtemps que l'équilibre entre l'offre et la demande n'est pas réalisé. 1 propose de procéder à un nouvel examen de la situation au terme de la période de prolongation de 4 ans.
- Tous les participants favorables à 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 à l'innovation**. 6 d'entre eux déplorent toutefois que ne figurent au rang des bénéficiaires d'aides financières aux projets à caractère novateur que les cantons et communes qui initient de tels projets et plaident pour un élargissement du cercle des bénéficiaires en permettant l'octroi d'aides financières également à des personnes morales de droit privé voire des particuliers.
- Parmi les participants favorables à la prolongation du programme, 38 sont favorables explicitement ou ne s'opposent pas au **cadre financier** proposé, soit 140 millions de francs. 14 participants souhaitent que soit mis à disposition un montant plus élevé, 2 un montant moins élevé.
- 8 demandent une **modification de la loi afin d'assouplir les conditions liées au financement** à long terme des structures d'accueil extra-familial bénéficiaires d'aides financières.
- 12 demandent une **modification de l'ordonnance au regard du nombre de places d'accueil que doit proposer une structure** pour pouvoir bénéficier des aides financières ou des prescriptions qui précisent la **notion d'augmentation significative de l'offre** pouvant donner lieu à un soutien de la Confédération.

32 Remarques sur les différentes dispositions

Sont mentionnées ci-après les propositions de modification et les critiques formulées sur les différentes dispositions. Les approbations tacites ou explicites ne sont en principe pas citées. Les propositions de modification d'ordre purement formel ne sont pas mentionnées. Quelques prises de position sont plus détaillées. Elles ne seront citées que dans la mesure où elles exigent des modifications matérielles concrètes. Les dix participants qui n'avaient pas été officiellement invités à la consultation sont signalés par un *. On trouvera tous les détails des réponses dans les avis publiés sur Internet⁵.

Section 2 Aides financières

Art. 2 Bénéficiaires

al. 1

Les remarques concernant le cercle des bénéficiaires d'aides financières pour projets à caractère novateur sont mentionnées ci après sous l'art. 3, al. 3.

al. 2

La notion d' « augmentation significative de l'offre » contenue dans cet alinéa est concrétisée au niveau de l'ordonnance. Plusieurs participants demandent une modification des critères énoncés dans l'ordonnance (cf. ch. 334).

Art. 3 Conditions

al. 3

AG, TI, ZH, PLR, Travail.Suisse et le Centre patronal*, sont favorables à une extension du **cercle des bénéficiaires d'aides financières pour des projets à caractère novateur** au motif que l'innovation émane souvent de tiers par rapport aux collectivités publiques. Les personnes morales de droit privé sans but lucratif devraient ainsi pouvoir bénéficier de ces aides. **TI** précise qu'il est possible de conditionner l'octroi de ce type d'aides financières aux personnes morales de droit privé au fait que le canton et/ou la commune apporte son soutien financier au projet. **AG** demande en outre d'ajouter les particuliers dès lors qu'ils ne poursuivent pas de but lucratif, **PLR** et le **Centre patronal*** toutes les personnes morales ou physiques.

En ce qui concerne le **contenu des projets à caractère novateur**, **BS** et **ARDIPE** souhaitent que des projets à caractère novateur d'ordre structurel ou pédagogique puissent également être soutenus par la Confédération. L'**Union des villes suisses** souligne que les aides aux projets à caractère novateur doivent aussi permettre un développement de la qualité de l'offre d'accueil extra-familial. **SG** demande que des précisions soient apportées dans la définition du caractère novateur et que soient fixés des critères. **ZH** souligne également qu'un cadre doit être fixé pour ces projets au moins au niveau de l'ordonnance notamment par le biais d'une liste de projets possibles ou d'objectifs innovants afin d'orienter les demandeurs. **ZH** souhaite par souci de clarté qu'il soit expressément mentionné que ces projets doivent viser la création de places d'accueil extra-familial.

Art. 4 Moyens à disposition

al. 2^{bis}

L'**Association des Communes Suisses**, l'**Union des villes suisses** et **Travail.Suisse** sont favorables à l'augmentation de la limite maximale du crédit d'engagement réservé aux projets à caractère novateur fixée à 15% au motif pour les deux premiers que l'augmentation de l'offre d'accueil a engendré des charges supplémentaires pour les villes et communes qui sont dès lors très intéressées au développement de nouveaux modèles y compris moins onéreux. L'**Association des Communes Suisses** propose 25%, l'**Union des villes suisses** une augmentation à par exemple 30% et **Travail.Suisse** 20%. Le **PDC** souligne que la limite maximale des 15% du crédit d'engagement réservé aux projets à caractère novateur ne saurait être augmentée car l'objectif premier du programme d'impulsion est de créer de nouvelles places et non de soutenir des projets dont l'efficacité est incertaine.

Art. 5 Calcul et durée des aides financières

al. 1

⁵ Toutes les prises de position reçues sont publiées à l'adresse
<http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00059/02296/02434/index.html?lang=fr>

En raison des exigences nouvelles contenues dans le projet de révision totale de l'Ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE) qui impliqueront des coûts d'exploitation supplémentaires, **NE** demande que le montant des forfaits alloués par nouvelles places d'accueil soit revu à la hausse.

al.2

Afin d'encourager véritablement l'innovation, **Travail.Suisse** demande que les aides financières aux projets à caractère novateur puissent couvrir dans certains cas justifiés jusqu'à 50% des coûts du projet.

al. 3

Afin de ne pas limiter la liberté décisionnelle des cantons et communes, **TI** demande que la condition selon laquelle les cantons et communes ne peuvent bénéficier d'aides financières aux projets à caractère novateur que s'ils soutiennent financièrement l'accueil extra-familial dans la même mesure que l'année précédente soit assouplie.

al. 4

NE regrette que les aides financières ne soient allouées que lors de la phase de démarrage d'une structure et non de manière durable. Le **Centre patronal*** considère que la durée des aides financières doit être limitée dans tous les cas à deux ans.

Section 3 Procédure

Art. 6 Demandes d'aides financières

al. 1

Pas de remarques

al. 2

BL demande que la possibilité de verser des aides financières à des structures après la réalisation avec succès d'une phase test ou pilote soit à nouveau examinée.

al. 3

Pro Familia demande que cet alinéa soit examiné à la lumière du projet de révision totale de l'Ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE). Seules les parents de jour ayant obtenu une autorisation devraient entrer en ligne de compte pour l'octroi d'aides financières.

al. 4

BS demande que non seulement les nouveaux projets mais également les projets en cours puissent être soutenus.

Art.6a Octroi des aides financières

al. 1

Pas de remarques

al. 2

VD souhaite que l'autorité cantonale compétente puisse se prononcer sur une demande d'aides financières avant qu'elle ne soit adressée à l'OFAS. **BS** souligne l'importance d'un traitement rapide des demandes d'aides financières.

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

al. 4

ZH souligne le fait que le programme d'impulsion a été conçu pour une durée limitée et que seule une nouvelle prolongation de quatre peut être acceptée. Pour le **PLR** également, cette prolongation ne saurait dépasser quatre ans. Le **Centre patronal*** précise qu'il est opposé à un engagement fédéral illimité dans le temps.

Le **PDC** propose un nouvel examen de la situation à l'expiration de la nouvelle période de quatre ans afin de décider si une prolongation s'impose à nouveau. **SZ** et **Les Verts** sont favorables à une prolongation pour une durée de six ans.

Le **PS**, la **COFF**, **Alliance F**, **FPS*** s'expriment en faveur d'un engagement de la Confédération aussi longtemps que l'équilibre entre l'offre et la demande n'est pas réalisé. Les cantons de **NE** et **ZG**,

Travail.Suisse et l'association **Education+Accueil** plaident pour un engagement durable de la Confédération dans le domaine de l'accueil extra-familial.

Netzwerk Kinderbetreuung* demande que la Confédération puisse continuer à soutenir l'innovation dans le domaine de l'accueil extra-familial y compris au-delà de 2015.

L'**Union patronale suisse** soutient une nouvelle prolongation du programme d'impulsion mais pour une durée de deux ans seulement.

Les cantons **AI** et **AR**, l'**UDC**, l'**UDF**, **economiesuisse**, l'**USAM**, **GastroSuisse***, **GeCoBi*** s'opposent à toute prolongation de la durée de validité de la loi.

33 Autres remarques

331 Remarques complémentaires sur les projets à caractère novateur

FR et **NW** soulèvent tous deux que le projet de modification de loi manque de précisions sur la question de l'évaluation des projets à caractère novateur.

SO souhaiterait que les aides financières pour les projets à caractère novateur puissent être accordées également à de nouvelles structures d'accueil dès lors qu'elles bénéficient d'un accompagnement professionnel pour leur création avec l'éventuelle condition que la commune contribue au projet.

La **COFF** et **Pro Familia** mentionnent que par projets à caractère novateur il faut également entendre les partenariat public-privé (Public Private Partnership).

332 Montant du crédit d'engagement

VD est favorable à une augmentation du montant du troisième crédit d'engagement mais n'indique pas de montant. Le **PS**, le **PCS**, **Les Verts** se prononcent en faveur d'un crédit à hauteur de 200 millions de francs. **Travail.Suisse**, la **COFF**, la **CFQF**, **Pro Familia**, **Alliance F**, la **CSE**, **SGF**, les **FPS*** plaident également pour 200 millions de francs. L'**USS** et **Sec Suisse** proposent d'introduire un encouragement financier spécifique (cf. ch. 333) pour les structures d'accueil qui forment du personnel ; si cette aide voit le jour le montant du troisième crédit d'engagement doit être porté à 225 millions de francs sinon il doit s'élever au moins à 200 millions de francs.

Les principales raisons mis en avant pour justifier l'augmentation des moyens mis à disposition sont les suivantes :

- l'offre ne correspond pas encore à la demande, les besoins en places d'accueil sont importants ;
- l'accueil parascolaire, du fait notamment de l'entrée en vigueur de HarmoS, est amené à se développer ces prochaines années,
- le bilan des huit premières années du programme a permis de montrer que le nombre de demandes d'aides financières n'a cessé d'augmenter, cette évolution devrait également se poursuivre à l'avenir.

L'**Union patronale suisse** propose 70 millions pour deux ans de prolongation quant au **Centre patronal*** 100 millions de francs pour quatre ans.

333 Autres propositions de modifications de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

Terminologie

Par souci d'uniformisation, **GR** demande que soient utilisés pour désigner les différents types d'accueil extra-familial les mêmes termes dans la loi du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants les mêmes termes que ceux contenus dans le projet de révision totale de l'Ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE).

Financement à long terme

Conformément à l'art. 3, al. 1 de la loi, les aides financières ne peuvent être octroyées aux structures d'accueil que si « leur financement paraît assuré à long terme, pour une durée de six ans au moins ».

NE, le **PS**, **les Verts**, l'**USS**, la **CFQF**, **SGF**, le **Centre patronal***, **les FPS*** demandent un

assouplissement de cette condition. Le **PS**, **L'USS**, la **CFQF**, **SGF**, le **Centre patronal***, les **FPS*** proposent ainsi d'exiger des structures un concept de financement sur quatre ans.

Modalités de calcul des aides financières

GR demande que le montant des aides financières engagées pour les structures d'un canton soit proportionnel à sa population.

Encouragement de la qualité et de la formation

La **CFM** regrette le fait que le projet ne contienne pas de modifications relatives à la qualité de l'accueil extra-familial et que les aspects importants de l'éducation précoce n'y aient pas été intégrés. **L'USS et Sec Suisse** demandent une modification de la loi de manière à ce que puisse être octroyé un encouragement financier spécifique aux structures d'accueil qui forment véritablement du personnel dans l'esprit de ce qui est demandé dans la motion 09.3370 Goll⁶. **Netzwerk Kinderbetreuung*** souligne son soutien à cette motion sans demander toutefois expressément de modifier la loi en ce sens.

Accueil familial de jour

La **FSAFJ** demande une modification de l'art. 3, al. 2 de la loi afin d'élargir les possibilités de soutien aux organisations coordonnant l'accueil familial de jour. Elle soumet une série de propositions en ce sens.

334 Propositions de modifications de l'ordonnance sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

Plusieurs participants demandent un assouplissement des conditions liées à la taille minimale d'une structure d'accueil ouvrant droit à des aides financières ou à la concrétisation de la notion d'« augmentation significative de l'offre ». Ces propositions tendent à modifier l'art. 2, al. 2 de l'ordonnance.

Taille minimale d'une structure d'accueil

Le PS, Les Verts, l'Union des villes suisse, l'USS, la CFQF, la SGF et les FPS* demandent un abaissement du nombre de dix places soit de manière générale afin de ne pas prêter les petites structures (**l'Union des villes suisses**), soit pour les seules régions rurales (**PS, Les Verts, USS, CFQF, SGF, FPS***).

Augmentation significative de l'offre

BL et BS demandent que soit considérée comme une augmentation significative de l'offre toute augmentation de dix places au moins sans qu'il soit nécessaire que cette dernière représente également un tiers du nombre de places d'accueil déjà existantes afin de ne pas prêter les grandes institutions.

SG, SO et l'Association des Communes Suisses demandent quant à eux qu'une augmentation de six, huit et respectivement cinq places soient considérée comme une augmentation significative de l'offre donnant droit à des aides financières.

335 Propositions relatives à d'autres mesures de politique familiale

Quelques participants profitent de l'occasion pour formuler des propositions qui relèvent de manière plus générale de la politique familiale.

Annexe 1

Liste des participants à la consultation

⁶ Mo. 09.3370 Assurance-qualité de l'accueil extra-familial des enfants