

## **CH\_VB 2002-0606 3925 vom 22. Februar 2002**

Bundesverwaltung, 2002-02-22, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_2002-0606\\_3925](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2002-0606_3925)

FR: CH\_VB 2002-0606 3925 du 22 février 2002

IT: CH\_VB 2002-0606 3925 del 22 febbraio 2002

### **Erwägungen**

#### **E. 22**

Pour plus de détails sur ce point, voir infra sous le chiffre 3 le commentaire de l'art. 2, al. 2.

3938 Si le champ d'application du programme d'impulsion est large puisqu'il s'adresse aux trois formes d'accueil extra-familial, il n'en demeure pas moins que lors de l'exécution, la poursuite de l'objectif de la loi – créer des places d'accueil permettant aux familles de concilier charges familiales et travail ou formation (art. 1, al. 1) – aura un effet restrictif à l'égard de certaines structures qui ne s'inscrivent que peu dans le but visé. Ainsi, par exemple, une garderie dans un centre commercial ou dans un centre de fitness, dont on ne peut évidemment pas dire qu'elle permette aux familles de vaquer à leurs occupations professionnelles, ne pourront bénéficier de l'aide fédérale. Il en ira de même, pour toute autre structure qui, n'offrant que des prises en charge très limitées dans le temps (par exemple, seulement 2 heures) ou alors uniquement ponctuelles, vise avant tout des objectifs de socialisation de l'enfant. Relevant de l'accueil collectif de jour, les crèches d'entreprises seront en revanche incluses dans le programme, à condition évidemment qu'elles remplissent les critères prévus par la loi<sup>23</sup>. Même si elles sont souvent fermées aux parents extérieurs à l'entreprise, ces structures entrent pleinement dans l'objectif de la loi et contribuent à diminuer la pénurie en matière d'accueil extra-familial.

#### 2.5.3 Conditions pour l'octroi de l'aide financière

Les structures (d'accueil collectif de jour et d'accueil parascolaire)<sup>24</sup> devront remplir un certain nombre de conditions afin de bénéficier, dans la limite des crédits alloués, de l'aide financière.

#### 2.5.3.1 Forme juridique de la structure

Les structures d'accueil devront être constituées sous la forme de personne morale et ne pas poursuivre de but lucratif (art. 3, al. 1, let. a, du projet de loi). La condition relative à la forme juridique de la personne morale se justifie eu égard aux risques quant à l'utilisation des aides financières si la structure est constituée sous la forme d'une personne physique: est en effet ainsi évitée toute confusion entre les personnes qui travaillent au sein de cette structure ou la dirigent et la structure elle-même, le patrimoine de la structure étant séparé du patrimoine privé de ses dirigeants. Cette forme juridique oblige notamment à tenir une comptabilité, ce qui permet un meilleur contrôle sur l'utilisation des montants versés. L'exigence quant à l'absence de but lucratif vise à éviter de financer des structures dont l'objectif est de dégager un profit.

#### **E. 23**

Voir à ce sujet, sous le ch. 3, commentaire de l'art. 3, al. 1.

#### **E. 24**

Les ch. 2.5.3 et 2.5.4 qui suivent ne présentent que ce qui vaut pour l'accueil collectif de jour et l'accueil parascolaire. La problématique relative aux structures coordonnant l'accueil familial étant foncièrement différente, la présentation du programme d'impul-

pour ces dernières fait l'objet d'un chapitre spécial (voir infra ch. 2.5.5).

3939 2.5.3.2 Financement à long terme assuré Il va de soi qu'il est essentiel que les structures perdurent une fois l'aide fédérale achevée. Le programme d'impulsion doit permettre la création de places d'accueil non seulement nombreuses, mais en plus viables à long terme. La question de la pérennité à long terme de la structure devra être examinée soigneusement avant de décider d'accorder ou non une aide financière (art. 3, al. 1, let. b). Le requérant devra démontrer, documents à l'appui, que son projet est viable. La présentation d'un business plan, présentant l'évolution des sources de financement et la manière dont l'aide fédérale sera remplacée à terme, fera certainement partie de ces documents. Une analyse des besoins en places d'accueil pourra également être demandée. L'interprétation de cette condition ne devra toutefois pas être trop restrictive lors de l'exécution. Il s'agira avant tout pour le requérant de démontrer que son projet a de grandes chances de pouvoir être financé à long terme et non pas de démontrer que ce financement est garanti. Il est par exemple exclu que l'on demande au requérant d'apporter la preuve d'un engagement ferme de la part de la commune ou d'autres sources de financement. Une telle exigence serait trop restrictive et étrangère au principe d'un programme d'impulsion, qui implique évidemment une prise de risque financier, quand bien même celui-ci doit être limité. Par ailleurs, demander de trop grandes garanties au requérant omettrait le problème souvent rencontré par les structures d'accueil: à savoir que ces dernières doivent justement faire face durant la phase de lancement à une relative méfiance de la part notamment des collectivités publiques. En revanche, par la suite, une fois que la structure fonctionne et qu'elle démontre dans les faits sa qualité et son utilité, il est avéré qu'obtenir un soutien financier communal devient plus aisé. Se montrer, lors de l'examen des projets, trop exigeant sur la question du financement à long terme omettrait cette dynamique.

2.5.3.3 Critères de qualité Les structures devront impérativement répondre à des exigences en matière de qualité (art. 3, al. 1, let. c). Ces critères de qualité seront définis au niveau de l'exécution par le Conseil fédéral. Des questions telles que le taux d'encadrement ou le nombre de m<sup>2</sup> par enfant relèvent en effet avant tout de l'exécution. Les exigences en matière de qualité édictées par le Conseil fédéral pourront s'inspirer des pratiques existantes dans les cantons ou alors des directives établies par les associations concernées (Association suisse des crèches par exemple)<sup>25</sup>. Ces exigences étant parfois élevées, le standard fédéral devra être conçu de manière à pouvoir s'appliquer à l'ensemble du pays.

## **E. 25**

Les critères de qualité édictés par les cantons ou les associations portent en général sur les points suivants: taux d'encadrement; formation du personnel; proportion de personnel diplômé par rapport aux auxiliaires et stagiaires; hygiène et repas; locaux (espace à disposition, équipement, matériel pédagogique, sécurité).

3940 2.5.4 Modalités de l'aide financière L'aide financière aux structures s'élèvera au maximum à un tiers des coûts totaux (coûts d'exploitation et d'investissement) et sera versée au plus durant trois ans après l'ouverture de la structure ou l'augmentation de l'offre (art. 5 du projet de loi). Ces limites quant au montant et à la durée de l'aide doivent être comprises par rapport à la philosophie du programme d'impulsion. Plafonner à un tiers des coûts totaux garantit que la structure bénéficie dès le départ d'autres sources de financement (par exemple, parents, collectivités publiques, entreprises). La survie à long terme de la structure sera ainsi mieux garantie puisqu'on ne financera que des structures qui ont une certaine assise financière. La limite dans le temps (3 ans au maximum) doit également

pousser les structures à trouver rapidement une solution pour le long terme. Le montant des aides financières sera calculé en fonction non seulement des coûts d'exploitation, mais aussi des coûts d'investissement<sup>26</sup>. Rappelons à cet égard que l'efficacité du programme d'impulsion ne peut être garantie que si les aides financières de la Confédération permettent de surmonter les difficultés de la phase de lancement, ou d'y faire face plus facilement. L'étude faite dans le cadre des travaux préparatoires (voir supra, ch. 2.4) a révélé que les problèmes de financement rencontrés durant la phase de lancement (surtout au cours de la première année) étaient en grande partie imputables aux coûts d'investissement. S'agissant des coûts d'exploitation, les difficultés sont surtout liées au fait que la capacité de la nouvelle structure n'est pas pleinement exploitée avant 2–3 ans. Cela correspond également à l'esprit du programme d'impulsion que les coûts soient calculés en fonction de l'offre: les subventions doivent être allouées en fonction du nombre de places d'accueil nouvellement créées. En outre, il convient de garantir l'efficacité et la transparence des modalités de financement des frais imputables. Lors de l'exécution, il faudra examiner s'il est possible de fixer, pour chaque type de structure d'accueil (crèches, écoles avec horaires continus, garderies, etc.), des sommes forfaitaires par place créée. Outre le type de structure, d'autres facteurs seront à prendre en considération, comme la durée de l'accueil (par jour et par an) et, dans une certaine mesure, les différences de coûts entre les régions. Selon l'étude susmentionnée, l'aide financière accordée par la Confédération pour la création d'une crèche pourrait être calculée de la manière suivante: Prenons l'exemple d'une crèche créée pour accueillir 20 enfants toute la journée pendant 240 jours par an. Les coûts d'exploitation s'élèvent à 100 francs par place et par jour, soit 480 000 francs par an. Il en résulte pour le premier exercice des coûts d'investissement de 2000 francs par place. La contribution forfaitaire de la Confédération serait alors calculée comme suit :

## E. 26

A la différence de ce que prévoit le libellé de l'initiative parlementaire Fehr.

3941 Coûts d'exploitation	Par an	Fr. 1/3 pris en charge par la Confédération	Fr. Coûts d'investissement	Fr. 1/3 pris en charge par la Confédération	Fr. Coût total de la crèche
Fr. Contribution totale de la Confédération	Fr. Part de l'aide fédérale	% Exercice 1	480 000	160 000	40 000
13 333	520 000	173 333	33,3	Exercice 2	480 000
160 000	33,3	Les subventions pour une place en crèche s'élèveraient donc à 8600 francs pour la première année, et à 8000 francs pour la deuxième année. L'aide au démarrage répartie sur deux ans serait donc de 16 600 francs par place en crèche. Si, dans le cadre du programme d'impulsion, les crèches étaient les seules à bénéficier de l'aide au démarrage, les moyens financiers prévus permettraient de créer 60 000 places de crèche en 10 ans. Cependant, étant donné notamment que la création de places pour l'accueil parascolaire se révèle moins onéreuse <sup>27</sup> , le nombre de places d'accueil visées par le programme d'impulsion pourrait largement dépasser ces prévisions. La durée pendant laquelle seront allouées les aides financières doit être déterminée en fonction des besoins spécifiques des différents types de structures d'accueil. Alors que libellé de l'initiative parlementaire Fehr mentionnait deux ans au maximum, la durée maximale a été fixée à trois ans sur la base des recommandations de l'étude précitée. Les experts ont en effet constaté que les écoles à horaires continus avaient besoin d'une aide au démarrage durant les trois premières années d'exploitation. Cette période de trois ans devrait toutefois demeurer une exception: pour les crèches par exemple, les difficultés financières liées au démarrage sont en général			

surmontées au bout de deux années d'exploitation, si bien que la structure peut fonctionner sans aucune aide fédérale. 2.5.5 Structures coordonnant l'accueil familial de jour Ainsi qu'indiqué au ch. 2.5.2, le programme d'impulsion ne financera pas les pres-tataires directs de l'accueil familial – à la différence de ce que prévoit le texte de l'initiative parlementaire Fehr – mais les associations qui se chargent de la coordination dans ce domaine, à savoir principalement les associations et réseaux de parents de jour. Financer les parents de jour n'a pas paru judicieux pour un certain nombre de raisons. Notamment, accorder une aide financière aux parents de jour équivaut à un subventionnement des salaires étranger à l'esprit du programme d'impulsion. On incite certes ainsi un certain nombre de personnes à fournir cette prestation, mais uniquement le temps du financement fédéral. Une fois ce dernier terminé, la question de savoir qui reprend le soutien financier reste ouverte et laisse craindre que l'offre créée ne disparaisse tout simplement.

## **E. 27**

Selon l'étude susmentionnée, les besoins financiers d'une école à horaires continus s'élèvent à un total de 9000 francs par place pendant trois ans. Les écoles à horaires continus sont les structures les plus coûteuses dans le domaine de l'accueil parascolaire. D'autres types de structures, telles que les cantines de midi ou l'aide au devoir, demanderont un soutien financier moindre.

3942 Le financement portera sur des projets concrets (art. 3, al. 2, du projet de loi). Les activités de coordination – à savoir la fonction d'intermédiaire entre l'offre et la demande dans le secteur – seront évidemment financées. Des projets de professionnalisation de la structure – ces dernières étant le plus souvent gérées par des bénévoles – pourront également être financés. Enfin, les programmes de formation des parents de jour seront également concernés. Le financement de ces projets aura donc un effet patent avant tout sur la qualité de l'accueil. Tant la professionnalisation de ces structures que la formation des parents de jour contribueront à améliorer la qualité de l'accueil familial. Le programme d'impulsion n'en aura pas moins un effet à terme sur la quantité de places d'accueil. En effet, professionnaliser ces structures signifie disposer d'un instrument plus performant pour recruter des parents de jours et donc, en fin de compte, un plus grand nombre de personnes offrant leurs services. De même, promouvoir la formation des parents de jour contribuera à rehausser la qualification de la profession et en conséquence son attractivité. En ce qui concerne enfin le financement, relevons qu'il se fera selon des modalités analogues à ce qui est prévu pour les structures d'accueil collectif de jour et celles parascolaires. Un tiers des coûts totaux sera au maximum subventionné. Dans la mesure où il s'agit avant tout de dépenses uniques, la limite relative à la durée maximale du financement ne sera pas toujours pertinente dans ce cadre. Les montants en jeu seront par ailleurs plus bas que ce qui prévaudra pour les autres types de structure. 2.5.6 Procédure: autorité d'exécution Il est prévu que la structure souhaitant bénéficier de l'aide fédérale dépose son dossier auprès de l'Office fédéral des assurances sociales avant le début de son activité, respectivement avant la mise en service des places supplémentaires (art. 6, al. 1). Avant de prendre une décision, l'office consultera l'autorité compétente du canton où la structure est établie (art. 6, al. 3). Parmi les éléments demandés au canton, figurera notamment un avis sur la qualité du projet ou encore sur les besoins cantonaux en places d'accueil. De manière générale, le canton informera l'autorité fédérale de tout élément pertinent pour la prise de décision. L'avis du canton ne liera cependant pas l'autorité fédérale. La centralisation de la procédure au niveau fédéral est importante pour garantir

une exécution rapide et uniforme sur l'ensemble du territoire. L'office fédéral détiendra également ainsi une vue d'ensemble sur l'efficacité du programme et pourra, le cas échéant, adapter le dispositif. Ceci ne saurait être possible si cette information est dispersée parmi les cantons. Ces derniers doivent toutefois être impliqués. Le domaine visé par le programme d'impulsion relevant de la souveraineté cantonale, ceux-ci doivent pouvoir accompagner les développements qui se produiront. Par ailleurs, les cantons disposent, du fait justement de la compétence qu'ils ont la matière, d'un savoir que ne peut posséder l'office fédéral. Les informations dont ils disposent seront hautement utiles pour prendre des décisions fondées.

3943 2.5.7 Moyens à disposition (arrêté fédéral de financement) Conformément à ce que prévoyait le libellé de l'initiative parlementaire Fehr, il est prévu d'allouer un montant maximal de 1 milliard de francs pour l'ensemble du programme d'impulsion. Il est toutefois difficile d'évaluer précisément l'ampleur des montants qui seront finalement nécessaires. A chaque exercice budgétaire, il conviendra de déterminer un montant qui soit le plus proche des besoins. Il est également possible que ce montant varie au cours de l'exécution du programme. Le référendum financier n'existant pas au niveau fédéral, il convient de fixer les montants à disposition dans un arrêté fédéral séparé. Pour une période de 4 ans, un crédit d'engagement de 400 millions de francs est proposé (art. 1, al. 1, du projet d'arrêté fédéral). Afin de couvrir toute la durée du programme, cet arrêté devra être reconduit à deux reprises. Ceci permettra notamment de procéder à une évaluation intermédiaire des résultats du programme et d'adapter le cas échéant les montants à engager.

2.6 Estimation du nombre de places d'accueil créées Au vu des moyens engagés et des montants qui seront alloués par place d'accueil, le nombre de places d'accueil créées devrait être très important et à même d'améliorer nettement la situation. Le développement du texte de l'initiative parlementaire Fehr parle de 100 000 places créées sur les dix ans du programme. Estimer le nombre exact est toutefois une tâche ardue. Le coût d'une place variant beaucoup suivant le type d'accueil, le nombre de places d'accueil effectivement créées sera très différent si l'argent va principalement à des crèches ou s'il servira avant tout à financer des structures moins coûteuses (cantines par exemple). Or, la question de la répartition de l'argent entre les différents types de structure est difficile à évaluer et fait de toute estimation sur le nombre de places créées un exercice passablement spéculatif. A titre indicatif, l'estimation suivante est proposée: Ainsi qu'indiqué au ch. 2.5.4, si l'intégralité du montant prévu pour le programme d'impulsion (1 milliard de francs) allait au subventionnement de structures d'accueil collectif de jour (16 600 francs par place sur 2 ans) – les structures les plus coûteuses – quelque 60 000 places d'accueil seraient créées au total. Les autres types de structures sont moins coûteux à soutenir financièrement. Le financement des écoles à horaires continus s'élèvera à environ 9000 francs au total par place sur trois ans. Le financement des autres lieux d'accueil sera encore moindre. Quand bien même les structures d'accueil collectif de jour absorberont vraisemblablement la majeure partie des moyens, le nombre de places créées se situera donc bien au-dessus de 60 000 places. Relevons encore que l'on considère généralement qu'une place d'accueil est occupée par 1,3 enfant, puisque les enfants ne fréquentent pas tous à temps plein une structure. En d'autres termes, en cas de création de 75 000 places, ce seraient donc 100 000 enfants qui pourraient ainsi être placés à la journée.

3944 2.7 Pénurie de personnel qualifié Il est un fait avéré que la Suisse manque, comme dans d'autres professions sociales ou médicales, de personnel qualifié dans les professions de la petite enfance. Tout relatif qu'il fut, le développement du nombre de places d'accueil a

suffi pour assé- cher l'offre dans ce secteur. Une des causes à cette pénurie est le haut taux de fluctuation dans la branche, les personnes se réorientant après quelques années pour différentes raisons (mauvaises conditions salariales, statut professionnel dévalorisé, maternité). Une capacité insuf- fisante des filières de formation est également à l'origine du problème. Au sein des structures d'accueil, rares sont les places d'apprentissage. Même si beaucoup de jeunes souhaitent entreprendre cette formation, ils sont engagés comme stagiaires – un stage étant une condition requise pour entreprendre un apprentissage – mais en- suite ne peuvent trouver de structure qui accepte de les former en raison des coûts engendrés par l'encadrement. Des goulets d'étranglements apparaissent également au niveau des écoles professionnelles dont l'offre est insuffisante. Cette pénurie risque évidemment de poser problème lors de l'exécution du pro- gramme d'impulsion. Faute de personnel, les structures ne pourront être créées ou augmenter leur offre. Ou alors il est à craindre que l'on engage des personnes sans formation, voire que l'on multiplie le recours aux stagiaires, ce qui se ferait au détriment de la qualité de l'encadrement. La nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle, en train d'être examinée par le parlement, inclut désormais les professions socio-médicales<sup>28</sup>. Son entrée en vigueur, prévue pour 2004, améliorera en partie la situation. La Confédération contribuera dans le futur notamment au financement de ces formations (forfait par personne en formation). La nouvelle loi donnera également à la Confédération les possibilités d'agir au niveau des filières de formation. Des voies de formation rapi- des pour les personnes déjà en possession d'une formation pourront par exemple être mises sur pied. De manière générale, une meilleure reconnaissance et qualifi- cation de cette profession devrait aussi contribuer à retenir davantage les personnes concernées dans cette profession<sup>29</sup>. Toutefois, même avec l'entrée en vigueur de la loi sur la formation professionnelle, le problème restera aigu. C'est pourquoi il conviendra de contribuer à une solution dans le cadre de l'exécution du programme d'impulsion. Lors des décisions d'octroi des aides financières, il faudra plus particulièrement porter attention aux coûts engendrés par la formation. Une obligation de fournir un effort en la matière des places de formation ne constituera cependant pas une condition sine qua non pour l'octroi d'un soutien financier.

## **E. 28**

FF 2000 III 5351 ss

## **E. 29**

Afin de s'assurer que la mise en œuvre de la loi aille dans ce sens, la commission a dépo- sé un postulat (voir annexe 1). Le Conseil fédéral est invité à soutenir les associations concernées afin de mettre sur pied ces filières. Les cantons doivent également augmenter la capacité de leurs écoles professionnelles.

3945 2.8 Proposition de la minorité de non-entrée en matière Une minorité de la commission (Fattebert, Bortoluzzi, Dunant, Triponez) propose de ne pas entrer en matière sur les projets d'acte. Si elle partage l'opinion que l'offre en matière d'accueil extra-familial doit être développée et est actuellement insuffisante, la minorité relève que le projet de la majorité n'est nullement conforme à la répartition de tâches que connaît notre Etat fédéral dans ce domaine. Selon cette dernière, ce sont les cantons et les com- munes qui sont responsables du développement des structures d'accueil. Cette répartition est adéquate puisque ces échelons, plus proches des réalités concrètes locales, sont plus à même de mener des politiques en la matière. Ce serait contraire au principe de la subsidiarité qui

préside à la répartition des compétences que de confier à la Confédération une tâche qui peut être mieux réalisée par les cantons et les communes. La minorité souligne également que les conditions (notamment en matière de qualité) qui prévaudront lors de l'octroi de l'aide financière auront un effet harmonisateur sur la législation concernée et équivaldront dans les faits à vider de sa substance l'autonomie cantonale et communale. Le projet de la majorité fait par ailleurs totalement abstraction des contraintes financières qui pèsent sur la Confédération. Alors que la situation des finances fédérales, la conjoncture économique peu réjouissante et le mécanisme constitutionnel du frein à l'endettement voté massivement par le peuple et les cantons l'an dernier limite considérablement la marge de manœuvre et invite à la parcimonie en matière de nouvelles dépenses, il est difficile de voir comment la charge financière supplémentaire constituée par ce programme d'impulsion pourrait être assumée. La minorité exprime également ses doutes quant à l'efficacité du programme d'impulsion. La question de savoir comment les structures subsisteront une fois l'aide fédérale achevée reste à son avis totalement ouverte. Elle craint que de nombreuses structures ne ferment, ou alors que les communes se voient forcées de reprendre le soutien public de structures non viables et dont elles n'auraient pas pu planifier le développement.

3

Commentaire des dispositions Art. 1 L'article 1 pose les principes de la loi. Le terme «aides financières» correspond à la notion de l'art. 3, al. 1, de la Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités<sup>30</sup>. Al. 1 Le but de la loi est de verser des aides financières à la création de places d'accueil extra-familial, afin d'aider les parents à mieux concilier famille et travail ou formation. La disposition de l'al. 1 délimite le champ d'application de la loi. Les structures ne correspondant absolument pas à son esprit (p. ex. haltes-garderies dans les

## **E. 30**

RS 616.1

3946 grandes surfaces, clubs sportifs) ne pourront pas bénéficier de l'aide. Les structures ayant trait à des activités de loisirs n'entrent ainsi pas en ligne de compte. Afin de bénéficier des aides financières, les structures devront en conséquence avoir un mode de fonctionnement (notamment du point de vue des horaires d'ouverture) qui s'inscrive dans cet objectif d'aider les parents à mieux concilier famille et travail ou formation. Le travail est ici compris dans un sens plus large que l'activité professionnelle lucrative au sens strict; le travail d'intérêt général y trouve aussi sa place. La formulation «dans la limite des crédits ouverts» se réfère au fait qu'un crédit d'un montant limité est à disposition (art. 4, al. 1, du présent projet de loi). Des aides financières peuvent ainsi être octroyées, dans la mesure où les crédits de paiement approuvés dans le cadre du budget ne sont pas épuisés. Si le crédit alloué aux aides financières est épuisé, aucune structure ne peut prétendre sur l'année budgétaire concernée au versement d'une aide, quand bien même elle remplirait les conditions fixées. Al. 2 L'al. 2 comporte une limitation du principe général énoncé à l'al. 1. Il ne s'agit pas d'une condition subjective que le bénéficiaire des aides financières doit remplir. Selon le texte de l'initiative parlementaire, l'aide financière doit être complémentaire, ce qui signifie qu'elle n'est octroyée que lorsque d'autres contributions (des pouvoirs publics, des églises, des employeurs, des parents, des dons) sont versées. Cette disposition est en accord avec l'art. 8, al. 1, de la loi sur les subventions, selon lequel en règle générale des aides financières ne sont octroyées que si les cantons allouent également une aide. La formulation «ou des tiers» garantit cependant que les aides financières de la Confédération peuvent aussi être octroyées dans les cas où les cantons ou les communes ne participent pas

financièrement. L'énumération est donc alternative et non cumulative. Cette subsidiarité est en accord avec l'art. 116, al. 1, Cst, selon lequel la Confédération ne dispose en la matière que d'une compétence de soutien. Art. 2 L'art. 2 concerne les bénéficiaires. L'al. 1 traite des types d'accueil visés par la loi; l'al. 2 stipule que le programme financera en priorité les nouvelles structures, mais également celles qui augmentent leur offre. Al. 1 L'al. 1 détermine les trois différents types d'accueil bénéficiaires, avec l'utilisation d'un vocabulaire générique: accueil collectif de jour, accueil familial de jour et accueil parascolaire. L'énumération de différentes structures d'accueil (crèches, garderies ...) dans la loi conduirait à des confusions, les appellations différant largement selon les régions. Ainsi, les structures pouvant être prises en compte sont: – les structures d'accueil collectif de jour: nurseries, crèches, garderies, etc. (accueil à la journée en institution); – les structures coordonnant l'accueil familial de jour: associations de parents de jour, réseaux de parents de jour soutenus ou gérés par les collectivités publiques;

3947 – les structures d'accueil parascolaire: écoles à horaire continu, différentes formes d'accueil pour écoliers en-dehors des heures d'enseignement (y compris cantines de midi, devoirs surveillés). La disposition s'applique aux structures destinées aux enfants, jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. La tranche d'âge des enfants concernés s'étend donc de la naissance à l'adolescence. Al. 2 Les nouvelles structures sont les bénéficiaires prioritaires des aides financières; les structures existantes peuvent également bénéficier d'aides, dans la mesure où elles augmentent leur offre de façon significative. La priorité aux nouvelles structures s'appliquerait notamment si se réalisait l'hypothèse de demandes d'aides financières excédant les moyens à disposition. Seront considérées comme augmentant leur offre de façon significative les structures qui l'augmentent au minimum d'un tiers par rapport à leur capacité d'accueil initiale, mais d'au moins 10 places d'accueil au total. Les structures d'accueil collectif et parascolaire fonctionnant par groupes d'enfants, ce nombre de dix places d'accueil repose sur l'idée que la structure qui augmente son offre au sens de l'al. 2 met en service un nouveau groupe de prise en charge d'enfants. Art. 3 Cette disposition règle les conditions et les prescriptions pour les aides financières. L'al. 1 concerne les structures d'accueil collectif de jour et d'accueil parascolaire et l'al. 2, les structures coordonnant l'accueil familial. Al. 1 La formulation «les aides financières peuvent être octroyées» est conforme au principe selon lequel il n'existe pas un droit aux aides financières. Ces dernières ne sont accordées que dans la limite des crédits autorisés (voir supra, art. 1, al. 1). De plus, il existe une marge d'appréciation lors de l'octroi de l'aide financière. Les conditions suivantes doivent être remplies: – Let. a L'organisme responsable de la structure doit remplir certaines conditions d'ordre juridique. Des structures dont la gestion incombe à une personne individuelle (ou à une société simple) sont exclues. Seule une structure constituée sous la forme d'une personne morale peut bénéficier des aides financières. Cette condition est nécessaire afin que le patrimoine et le compte d'exploitation de la structure soient clairement séparés des personnes ou organisations engagées dans l'organisme gestionnaire. La mise en place ou l'agrandissement de crèches d'entreprises peut également être soutenu. De plus, la structure, respectivement l'organisme responsable, ne doit poursuivre aucun but lucratif. Son but doit être formulé en conséquence, ce qui ressort de son business plan. Pour la gestion d'une crèche, un employeur doit constituer une personne morale indépendante juridiquement. En règle générale, il le fait déjà aujourd'hui par la constitution d'une association. Une

3948 personnalité morale propre à l'organisme n'est pas exigée pour les structures gérées par les collectivités publiques (communes, associations de communes, cantons), étant entendu que ces structures ne sont jamais à but lucratif. – Let. b Le financement à long terme doit être assuré. Le but de cette disposition est d'éviter qu'une structure ne soit contrainte de fermer au terme des aides financières, celles-ci ne pouvant être accordées que pour trois ans au plus. Pour justifier du financement sur le long terme, la structure qui dépose la demande devra présenter par exemple un business plan, une évaluation des besoins, etc. Une garantie au sens juridique n'est pas exigée, mais la demande doit expliquer de manière plausible comment est assuré le financement à long terme. – Let. c La structure doit répondre à certaines exigences de qualité. Sur le plan fédéral, un standard minimum est déjà fixé dans l'ordonnance réglant le placement d'enfants. Il n'est pas besoin de renvoyer expressément à ces dispositions. Une autorisation au sens de cette ordonnance n'est pas toujours exigée, car des exceptions sont prévues à l'art. 13, al. 2, pour les structures qui sont soumises à une surveillance particulière selon le droit cantonal. Il va cependant de soi que pour fonctionner une structure doit être autorisée par le canton, sur la base soit de l'ordonnance réglant le placement d'enfants soit d'une loi cantonale. En conséquence, la structure répond le cas échéant aux prescriptions et normes de qualité cantonales. Les exigences de qualité de l'ordonnance réglant le placement d'enfants sont formulées de façon très générale et nécessitent une interprétation. Tous les cantons n'y ont cependant pas apporté de précisions. Des normes minimales, qui découlent de l'ordonnance réglant le placement d'enfants, doivent s'appliquer à toutes les structures qui reçoivent une aide financière. Dans les dispositions d'exécution, le Conseil fédéral fixe les normes de qualité qui doivent être dans tous les cas respectées. Ces dispositions devront notamment régler les domaines suivants: personnel d'encadrement et sa formation, intensité de l'encadrement, horaires d'ouverture, locaux, installations sanitaires, hygiène et alimentation, matériel pédagogique, sécurité, surveillance, etc. Al. 2 Les subventions ne doivent pas concerner les parents de jour pris individuellement ou les relations individuelles liées à l'accueil. Il ne s'agit pas non plus de multiplier le nombre d'associations de parents de jour, mais plutôt d'améliorer les structures en question, par exemple par une professionnalisation liée en cas de besoin à une certaine centralisation. Il s'agit en outre d'améliorer la qualité de l'accueil des familles de jour. Dans ce but, doivent être soutenus des projets ou des initiatives qui réalisent un objectif précis. Les projets peuvent être lancés par diverses organisations (associations de parents de jours, associations professionnelles, organisations d'intérêt général comme Pro Juventute, communes, etc.). Les conditions de l'art. 3, al. 1, let. a, au sujet de l'organisation de l'organisme responsable doivent également être remplies. Les initiatives de personnes individuelles ou les offres à but lucratif sont

3949 ici aussi exclues. A cela s'ajoutent deux prescriptions alternatives pour l'affectation des aides financières (voir infra). Pour cette forme d'accueil extra-familial également, les aides financières sont complémentaires (art. 1, al. 2, art. 5) et versées directement par la Confédération (art. 6). S'agissant de projets individuels et en règle générale de durée limitée, leur financement à long terme selon l'al. 1, let. b, ne doit pas être assuré. De même, il n'est pas utile d'introduire des exigences générales de qualité. Il va de soi que l'adéquation du projet au but poursuivi sera examinée, ce qui suppose également un contrôle de qualité. Il n'est pas exigé que le projet débouche immédiatement sur une augmentation du nombre de places. Toutefois ceci devrait être le cas à long terme. Deux prescriptions restrictives s'appliquent de manière alternative aux aides financières versées pour la coordination de l'accueil familial de jour: – Let. a Les moyens financiers doivent

servir à financer des projets ou des initiatives concrets qui visent à professionnaliser la coordination de l'accueil familial de jour ou à le rendre plus efficace (p. ex. par l'engagement d'une coordinatrice formée ou par l'amélioration des structures régionales) – Let. b Les moyens alloués doivent promouvoir la formation des parents de jour (p. ex. par des cours). Art. 4, al. 1 Vu que la Suisse ne connaît pas le référendum financier sur le plan fédéral, une procédure à deux niveaux est nécessaire. D'une part, il faut, selon l'art. 164, al. 1, let. e, Cst., une base légale formelle sous la forme d'une loi fédérale, laquelle est créée par le présent article. D'autre part, l'Assemblée fédérale doit voter un crédit (art. 167 Cst.) qui ne sera pas soumis au référendum et qui prendra la forme d'un arrêté fédéral simple selon l'art. 163, al. 2, Cst. C'est pourquoi le texte de loi proposé ne contient aucune donnée relative au montant de la somme qui doit être mise à disposition du programme d'impulsion. L'initiative parlementaire prévoit une somme annuelle de 100 millions de francs sur une durée de 10 ans. Selon l'art. 25 de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (RS 611.0), lorsqu'il est prévu de contracter des engagements financiers allant au-delà de l'exercice budgétaire, un crédit d'engagement est requis. Il est donc prévu de demander au Parlement un crédit d'engagement de 400 millions de francs pour une durée initiale de quatre ans. Le partage de la durée totale de validité de la loi de dix ans en périodes de quatre ans correspond à la durée d'une période de législature et permet une évaluation après la première phase, avant que ne soit demandée une nouvelle tranche de crédit. Au cours de cette période de quatre ans, ce sera la tâche du DFI, compétent en la matière, de répartir les fonds disponibles sur les quatre ans et d'inscrire au budget financier le besoin annuel évalué. Dans la mesure où il s'agit, pour le crédit à approuver, d'un crédit d'engagement, le DFI peut contracter des engagements jusqu'à hauteur de 400 millions de francs. Il existe une certaine marge d'appréciation quant au moment de l'engagement de la dépense et à son montant. Le montant des

3950 sommes dont on autorise le versement sur la base des engagements pris doit être inscrit dans les budgets des années concernées. Al. 2 Il est prévu de payer grâce aux fonds du crédit d'engagement les dépenses supplémentaires qui devraient être engendrées par l'exécution de cette loi (p. ex. personnel supplémentaire). Cette disposition représente une dérogation au principe de la spécialité qui est inscrit à l'art. 3 de la loi fédérale sur les finances de la Confédération et requiert que les dépenses de personnel soient payées sur les crédits ordinaires alloués aux dépenses de personnel qui ont été approuvés par le Parlement. Sur la base des directives de l'Administration fédérale des finances et de l'Office fédéral du personnel du 20 février 2001 concernant le financement du personnel à charge de crédits d'équipement et de subventionnement, des exceptions à ce principe sont possibles. C'est notamment le cas si, dans le cadre de subventions, une collaboration d'un office fédéral allant au-delà de l'engagement normal est nécessaire pour l'élaboration et l'accompagnement de programmes, ainsi que pour son évaluation, et si, en raison de ressources en personnel insuffisantes, l'embauche de personnel supplémentaire est inévitable. Al. 3 Cette disposition correspond à l'art. 13 de la loi sur les subventions, qui exige que soit établi un ordre de priorité lorsque des aides financières ne sont allouées que dans les limites des crédits ouverts ou lorsque le requérant ne peut faire valoir aucun droit à ces dernières. L'ordre de priorité doit être édicté sous une forme générale, c'est-à-dire comme ordonnance du Département, afin que le principe d'égalité de traitement soit garanti si les demandes déposées dépassent les moyens disponibles. En l'occurrence, il conviendra de tenir compte des particularités régionales et de veiller à ce que les crédits ouverts ne soient pas absorbés par quelques cantons. Art. 5 L'art. 5 fixe le cadre pour le calcul des

aides financières aux institutions. La disposition ne règle que la part maximale de l'aide financière fédérale par rapport aux coûts totaux, ainsi que la durée maximale de cette aide. A l'intérieur de ce cadre, le Conseil fédéral doit régler les détails du calcul dans les dispositions d'exécution (art. 8, al. 1). Al. 1 Les aides financières de la Confédération couvrent au maximum un tiers des frais d'investissement et d'exploitation. Cette disposition concrétise celle de l'art. 1, al. 2, selon laquelle les aides financières de la Confédération ne doivent être allouées qu'à titre complémentaire. Elle souligne également la condition mentionnée à l'art. 3, al. 1, let. b, selon laquelle la pérennité de la structure doit être assurée. En plus des frais d'exploitation, dont font partie les frais de formation et de perfectionnement, sont pris en considération pour le calcul des aides financières les frais d'investissement. Le calcul des frais imputables doit répondre à deux exigences fondamentales. Il doit, d'une part, être effectué en fonction de l'offre, et d'autre part, être aussi efficace et transparent que possible. L'expression «en fonction de l'offre» signifie que l'aide

3951 financière est en principe accordée par place d'accueil nouvellement créée. On tient compte ainsi logiquement de l'esprit du programme d'impulsion. L'efficacité et la transparence peuvent sans doute être garanties le plus facilement par le biais de contributions forfaitaires. Les détails doivent être réglés dans les dispositions d'exécution. En ce qui concerne la coordination de l'accueil familial de jour, les dispositions s'appliquent par analogie, c'est-à-dire que des projets, p. ex. des cours de formation pour parents de jour, sont subventionnés au maximum à hauteur d'un tiers de leur coût total. Al. 2 Les aides financières de la Confédération sont versées pendant trois ans au plus. De plus, il ressort clairement de l'art. 2, al. 1, qu'il s'agit exclusivement d'aides à la création de places d'accueil. La durée des aides financières doit être fixée en fonction du type d'accueil. Si un type d'accueil parvient en règle générale à surmonter les difficultés financières de la phase de démarrage après deux années d'exploitation, ce délai sera aussi retenu pour fixer la durée de l'aide financière de la Confédération. Art. 6 La procédure prévue par le projet de loi – dépôt de la demande directement à l'Office fédéral des assurances sociales – constitue une solution épurée et efficace. Al. 1 Les demandes des structures pour des aides financières doivent être adressées directement à l'office avant l'ouverture de la structure ou avant l'augmentation de l'offre. Al. 2 Les demandes des structures coordonnant l'accueil familial de jour doivent elles aussi être adressées directement à l'office. Al. 3 L'office prend sa décision après avoir consulté l'autorité compétente du canton d'où provient la demande. Il doit être ainsi garanti que l'office s'appuie, lors de la prise de décision, sur des informations de l'autorité cantonale. Il s'agit d'appréciations portant sur le besoin local, l'opportunité du projet comme sur sa qualité. La consultation de l'autorité cantonale compétente est faite par écrit. Art. 7 Cet article se réfère aux dispositions générales de la procédure fédérale, l'al. 2 exclut cependant le recours au Conseil fédéral. L'al. 1 est une formulation délibérément générale qui correspond non seulement au système actuel de l'organisation judiciaire fédérale, mais également au système futur. Ainsi, lors de l'entrée en vigueur du nouveau système d'organisation judiciaire fédérale, l'al. 1 ne devra pas être modifié et l'al. 2 pourra être supprimé.

3952 Le nouveau système d'organisation judiciaire prévoit la création d'un tribunal fédéral administratif qui sera compétent également pour statuer sur les recours formés sur la base de cette loi fédérale. Art. 8 L'al. 1 prévoit que le Conseil fédéral, qui est chargé de

l'exécution de cette loi, édicte les dispositions d'exécution après avoir entendu les organisations spécialisées compétentes. L'al. 2 fixe le principe selon lequel les effets de la loi sont évalués régulièrement. 4 Conséquences<sup>31</sup>

4.1 Conséquences pour les cantons Pour les cantons, la mise en œuvre de la loi ne devrait pas engendrer un surcroît de travail administratif. Les cantons auront la possibilité de présenter leur avis sur les structures projetées sur leur territoire, ceci afin de pouvoir s'assurer que les projets en cours sont en conformité avec la législation et la politique cantonale menée en matière d'accueil extra-familial. Relevons par ailleurs que l'amélioration de l'offre de garde peut comporter de nombreux avantages pour les cantons et les communes. En effet, la possibilité de disposer d'une place d'accueil pour son enfant représente un argument de plus en plus important pour les jeunes familles, lorsqu'il s'agit du choix d'un lieu de domicile (voir supra ch. 2.1.3).

4.2 Effets sur l'état du personnel Le besoin en personnel ne se laisse évaluer que de manière très grossière dans la mesure où on ne dispose d'aucune expérience en la matière. L'estimation qui suit part des hypothèses suivantes. En ce qui concerne les structures d'accueil collectif de jour, il convient de compter avec quelque 200 requêtes par année. Au sujet de l'accueil parascolaire, le nombre de requêtes devrait être nettement plus haut, entre 300 et 400 demandes, le spectre de l'offre étant bien plus varié dans ce secteur. En ce qui concerne l'accueil familial, le chiffre ne devrait pas dépasser 100 demandes. Ce qui ferait au total entre 600 et 700 dossiers par année. Si on part de l'idée que chaque requête nécessite en moyenne une journée de travail (examen du dossier, consultation du canton, décision, controlling), cela ferait entre 600 et 700 jours de travail. Ce qui nécessiterait la création de 3 ou 4 postes à plein temps de durée limitée.

## **E. 31**

Constituant le fondement même du présent projet, les conséquences en matière d'égalité entre hommes et femmes et ainsi que les conséquences socio-économiques ont été présentées sous le ch. 2.1.2 et 2.1.3 et ne sont donc pas développées dans ce chapitre.

3953 4.3 Frein aux dépenses L'art. 159, al. 3, let. b, Cst.<sup>32</sup> 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 doivent être adoptées à la majorité des membres de chaque conseil. Dans la mesure où 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. L'art. 1, al. 1, du projet de loi, par lequel ces nouvelles dépenses trouvent leur fondement au niveau de la loi, est lui aussi soumis au frein aux dépenses.

4.4 Evaluation Le programme d'impulsion sera évalué régulièrement afin d'en mesurer l'efficacité (art. 8, al. 2, du projet de loi). Suite à cette évaluation, le dispositif du programme sera si nécessaire adapté. Ceci sera d'autant plus aisé que la loi se veut un instrument souple, déléguant de nombreuses questions à l'exécution. Une évaluation complète sera opérée avant de renouveler l'arrêté de financement pour une nouvelle période de 4 ans. Le bilan sur le nombre de places créées devra notamment être tiré. Il conviendra également de réévaluer minutieusement les besoins financiers pour la suite du programme.

5 Relation avec le droit international

5.1 Conventions de l'ONU Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I) de 1966 (RS 0.103.1) est entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992. L'art. 6 consacre la reconnaissance du droit au travail et l'art. 3 souligne le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels qui sont énumérés dans le Pacte. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 est

entrée en vigueur pour la Suisse le 26 avril 1997 (RS 0.108). Aux termes de l'art. 11, par. 2, let. c, «les Etats parties s'engagent à prendre des mesures appropriées ayant pour objet d'encourager la fourniture des services sociaux d'appui nécessaires pour permettre aux parents de combiner les obligations familiales avec les responsabilités professionnelles et la participation à la vie publique, en particulier en favorisant l'établissement et le développement d'un réseau de garderies d'enfants». La Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 est entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997 (RS 0.107). Selon l'art. 18, par. 3, les Etats prennent toutes les mesures appropriées pour assurer aux enfants dont les parents travaillent le droit de bénéficier des services et établissements de garde d'enfants pour lesquels ils remplissent les conditions requises.

## **E. 32**

RS 101

3954 5.2 Convention de l'Organisation internationale du Travail (OIT) La Convention (no 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales de 1981 s'applique aux travailleurs des deux sexes ayant des responsabilités à l'égard de leurs enfants à charge, lorsque ces responsabilités limitent leurs possibilités de se préparer à l'activité économique, d'y accéder, d'y participer ou d'y progresser (art. 1). En vue d'instaurer l'égalité effective de chances et de traitement pour les travailleurs des deux sexes, les Etats parties doivent, parmi leurs objectifs de politique nationale, viser à permettre aux personnes ayant des responsabilités familiales qui occupent un emploi d'exercer leur droit de l'occuper sans faire l'objet de discrimination et, dans la mesure du possible, sans conflit entre leurs responsabilités professionnelles et familiales (art. 3, par. 1). Toutes les mesures compatibles avec les conditions et possibilités nationales doivent être prises pour développer ou promouvoir des services communautaires, publics ou privés, tels que des services et installations de soins aux enfants et d'aide à la famille (art. 5, let. b).

5.3 Instruments du Conseil de l'Europe La Charte sociale européenne (révisée) du 3 mai 1996 est un instrument qui tient compte de l'évolution de la société européenne depuis l'élaboration de la Charte sociale européenne de 1961. Elle réunit en un seul instrument les droits garantis par la Charte de 1961 et par son Protocole additionnel de 1988, en améliorant certains d'entre eux, et inclut de nouveaux droits. L'art. 27 prévoit qu'en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'égalité des chances et de traitement entre les travailleurs des deux sexes ayant des responsabilités familiales et entre ces travailleurs et les autres travailleurs, les Etats s'engagent à prendre des mesures appropriées pour développer ou promouvoir des services, publics ou privés, en particulier les services de garde de jour d'enfants et d'autres modes de garde (art. 27, par. 1, let. c). Outre la Charte révisée, qui est une convention contraignante pour les Etats qui la ratifient, d'autres prescriptions ponctuelles figurent dans des recommandations du Comité des Ministres. Signalons, en particulier, la Recommandation no R (96) 5 sur la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

5.4 Prescriptions de l'Union européenne La politique familiale relève de la compétence des Etats membres. Une meilleure articulation entre la vie professionnelle et familiale figure dans l'actuel programme d'action de l'UE concernant la stratégie communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (2001–2005) et elle constitue un élément essentiel du renforcement pour l'égalité des chances entre hommes et femmes des lignes directrices pour l'emploi. Dans sa Recommandation du 31 mars 1992 concernant la garde des enfants (JO no L 123 du 8.5.1992, p. 16), le Conseil de l'UE recommande aux Etats membres, en collaboration avec les autorités nationales, régionales

ou locales, les partenaires

3955 sociaux, les autres organismes compétents et les particuliers, de prendre et/ou de stimuler des initiatives visant à permettre aux parents qui travaillent d'avoir autant que possible accès à des services locaux de garde d'enfants. Par ailleurs, les autorités nationales, régionales ou locales, les partenaires sociaux, les autres organismes compétents et les particuliers doivent être encouragés, conformément à leurs responsabilités respectives, à apporter une contribution financière à la création et/ou au fonctionnement de services de garde d'enfants cohérents et à des prix abordables pour les parents, offrant un choix à ceux-ci.

5.5 Compatibilité du projet de loi avec le droit international En prévoyant une incitation financière afin de favoriser la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial, le projet de loi est parfaitement 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 prescriptions de l'Union européenne). Les modalités pratiques de mise en place des solutions sont laissées à la libre appréciation des Etats. Dès lors que le projet de loi vise à encourager des mesures, telles que la création de places d'accueil pour enfants, qui sont susceptibles de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et de permettre une conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, il est compatible avec le droit international pertinent.

6 Constitutionnalité Le projet de loi se base sur l'art. 116, al. 1 de la Constitution fédérale qui a la teneur suivante: Art. 116, al. 1, Cst. 1 Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les besoins de la famille. Elle peut soutenir les mesures destinées à protéger les familles. La seconde phrase de l'alinéa attribue la compétence à la Confédération pour fournir des prestations de soutien en faveur des familles. Cette compétence a été introduite dans le cadre de la réforme de la Constitution. Alors que l'art. 34quinquies, al. 1, de l'ancienne Constitution ne contenait que la première partie de l'alinéa et donnait uniquement mandat à la Confédération de prendre en compte les besoins de la famille sans attribution de compétence, le législateur a décidé de compléter ainsi la disposition. Ce complément a été motivé par le fait que l'art. 34quinquies, al. 1, aCst., avait été considéré à diverses reprises comme un fondement constitutionnel justifiant une intervention de la Confédération dans le domaine de la protection de la famille. La loi fédérale du 9 octobre 1981 sur les centres de consultation en matière de grossesse<sup>33</sup> ou le soutien aux organisations familiales actives en matière de politique familiale se sont notamment fondés sur l'art. 34quinquies aCst. En ajoutant une seconde

### **E. 33**

RS 857.5

3956 phrase à l'art. 116, al. 1, Cst., on a voulu, d'une part, prendre en compte cette pratique et, d'autre part, permettre explicitement à la Confédération de soutenir les mesures destinées à protéger la famille. Cette compétence n'est qu'une compétence de soutien: ce qui signifie qu'elle n'autorise la Confédération à agir que pour soutenir des efforts entrepris par des tiers. Elle ne permet pas à la Confédération de créer elle-même de places d'accueil ou d'être seule à les financer. Le programme d'impulsion s'inscrit clairement dans les limites de cette compétence. Qu'il soit bénéfique aux familles ne peut être contesté. Il ne prévoit en outre pas que la Confédération crée elle-même les places d'accueil ou même qu'elle les finance toute seule. Ainsi que stipulé à l'art. 1, al. 2, du projet de loi, le financement de la Confédération ne fait que compléter les autres sources de financement. S'il s'agit de créer une impulsion effectivement en faveur de la création de places d'accueil,

l'action de la Confédération n'est là que pour faciliter l'action entreprise par des tiers.

3957 Annexe 1 02.3008 Postulat de la CSSS Mesures face à la pénurie de personnel qualifié au sein des structures d'accueil pour enfants Le Conseil fédéral est invité, dans le cadre de la prochaine entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la formation professionnelle, à examiner les mesures possibles pour résoudre le problème de la pénurie de personnel qualifié dans le secteur des places d'accueil pour la petite enfance. Il conviendra plus particulièrement d'examiner la possibilité d'introduire des voies de formation qui, tout en ne sacrifiant rien à la qualité, permettront d'augmenter le nombre de personnes formées. Il s'agira également d'inviter les cantons à assumer de manière adéquate leur responsabilité dans ce domaine. Développement Le manque de personnel qualifié dans la profession d'éducateur de la petite enfance est un fait avéré. A l'instar de ce qui est valable dans d'autres professions du social et de la santé, la Suisse manque cruellement de personnel qualifié dans ce secteur. Cette situation est regrettable puisqu'elle rend souvent difficile la nécessaire augmentation du nombre de places d'accueil pour enfants. Même dans le cas où les ressources financières sont à disposition, la création de places d'accueil risque en effet d'être freinée par le manque de personnel qualifié. Ou alors, des solutions de fortune (par exemple engagement de stagiaires, personnel formé «sur le tas»), qui ne sont de loin pas satisfaisantes ni pour la qualité de l'encadrement des enfants ni pour les personnes concernées (disqualification), sont pratiquées. A l'origine de ce manque de personnel, réside notamment une capacité de formation insuffisante (trop peu de places d'apprentissage disponibles notamment). Cette problématique sera exacerbée lorsqu'entrera en vigueur le programme d'impulsion en train d'être mis sur pied au niveau fédéral par le parlement dans le cadre de l'initiative parlementaire de la conseillère nationale Jacqueline Fehr (00.403) et visant la création de dizaines de milliers de places d'accueil sur 10 ans. C'est pourquoi il convient que le Conseil fédéral apporte une solution à ce problème. L'entrée en vigueur prochaine de la nouvelle loi sur la formation professionnelle qui comprend désormais également les formations du social donne les moyens à la Confédération d'agir en la matière. Des nouvelles offres en matière de formation doivent par exemple être explorées afin d'augmenter le nombre de places de formation. Des cursus accélérés pour des adultes déjà en possession d'une formation ainsi que des formations en cours emploi doivent être encouragés, tout en veillant à la qualité de ces filières. S'il est clair que c'est avant tout aux associations faîtières concernées d'agir pour mettre sur pied ces filières, le Conseil fédéral est invité à soutenir ces dernières et à agir si rien n'est entrepris. Les cantons doivent également être invités à assumer de manière adéquate leur responsabilité dans ce domaine.

3958 Annexe 2 Nombre de crèches et de garderies par canton, en termes absolus et pour 1000 enfants de moins de 7 ans (Source OFS: Recensement des entreprises, 2001) 1985 1991 1995 1998

	1985	1991	1995	1998	Nombre de structures d'accueil	Nombre de structures pour 1000 enfants
Total	478	545	706	941	0,93	0,96
Zurich	192	218	235	301	2,32	2,54
Berne	41	56	65	81	0,57	0,73
Lucerne	10	11	15	23	0,37	0,47
Uri	2	2	1	1	0,64	0,63
Schwyz	4	3	4	5	0,41	0,27
Obwald	0	2	1	0,00	0,00	0,00
Nidwald	0	0	0	1	0,00	0,00
Glaris	3	3	3	3	0,89	0,86
Zoug	5	4	8	6	0,72	0,54
Fribourg	3	7	18	17	0,18	0,36
Soleure	7	9	13	12	0,39	0,46
Bâle-Ville					0,65	0,64

21 44 3,20 3,20 1,69 3,75 Bâle-Campagne 9 9 16 15 0,51 0,50 0,83 0,79 Schaffhouse 5 6 7  
 8 0,94 1,01 1,17 1,43 Appenzell Rh.-Ext. 1 1 1 2 0,21 0,20 0,19 0,41 Appenzell Rh.-Int. 0 0  
 1 0 0,00 0,00 0,61 0,00 Saint-Gall 11 12 22 31 0,30 0,30 0,53 0,80 Grisons 3 4 6 6 0,21 0,26  
 0,38 0,40 Argovie 22 25 25 26 0,53 0,56 0,54 0,59 Thurgovie 9 7 9 10 0,50 0,33 0,41 0,49  
 3959 1985 1991 1995 1998 1985 1991 1995 1998 Nombre de structures d'accueil Nombre  
 de structures pour 1000 enfants Tessin\* 5 5 20 17 0,28 0,27 0,93 0,78 Vaud 50 51 74 89  
 1,27 1,04 1,39 1,70 Valais 1 5 16 17 0,05 0,21 0,64 0,72 Neuchâtel 26 25

#### E. 40

31 2,41 1,92 2,86 2,27 Genève 31

#### E. 41

79 186 1,29 1,43 2,42 5,80 Jura 4 4 5 8 0,73 0,67 0,81 1,33 \* Sans Scuola d'infanzia

3960 Annexe 3 Activité professionnelle des mères selon ESPA Pourcentage des personnes  
 qui exercent une activité professionnelle ou sont inscrites au chômage 1991 1992 1993  
 1994 1995 1996 1997 1998 1999 Femmes 15-61 ans 70,6 71,7 71,9 71 71,1 72,3 72,7 74,1  
 74,5 Femmes ma- riées avec en- fants de moins de 15 ans 57,4 57,5 57 54,9 57,2 61,3 62,4  
 64,5 65,4 Hommes 15-64 ans 91,1 91 91 89,8 90,1 89,8 89,8 90,1 89,6 Source: Enquête  
 suisse sur la population active ESPA 2000 Chiffres accueil extra-familial: canton de Vaud  
 en 2000 (chiffres tirés de: L'accueil de jour de la petite enfance, une affaire sérieuse, Guide  
 à l'intention des femmes et hommes politiques du canton de Vaud, Centre vaudois d'aide à  
 la jeunesse et al., Petite enfance Pool, Lausanne, septembre 2001) – Nombre enfants 0–6  
 ans 51 260 – Nombre enfants dont les 2 parents travaillent 26 280 – Places d'accueil de jour  
 de la petite enfance Accueil collectif de jour, temps d'ouverture élargi (12 heures) 3 914  
 places Accueil collectif de jour, tp. d'ouv. restreint (moins de 3,5 heures) 3 748 places  
 Nombre de mamans de jour 1 428 Nombre d'enfants accueillis chez mamans de jour 2 857

3961 Natalité Enfants nés vivants depuis 1990: 1990 83 939 1991 86 200 1992 86 910 1993  
 83 762 1994 82 980 1995 82 203 1996 82 007 1997 80 584 1998 78 049 1999 78 408 2000  
 78 458 2001 73 500 (estimation) 1990 à 2001: diminution d'environ 12 % du nombre de  
 naissances Source OFS: Statistique des mariages, des naissances et de décès, février 2002

3962 Annexe 4 Sondage auprès des cantons sur l'ordonnance réglant le placement d'enfants  
 Autorité compétente pour l'autorisation en matière de parents nourriciers (art. 4 ss), pour  
 l'obligation de s'annoncer en matière de placement à la journée (art. 12 ss), pour  
 l'autorisation pour les foyers (art. 13 ss), pour l'autorisation pour les crèches (art. 13, al. 1,  
 let. b) ainsi que le nombre de crèches autorisées dans le canton. Données de tous les cantons  
 sauf GL, NE et ZG. Etat: septembre 2001 Für Bewilligung zuständig i.S.: Familienpflege  
 Tagespflege Heimpflege Kinderkrippen Zahl bewilligter Kinderkrippen AG Gemeinderat  
 Gemeinderat Gemeinderat Gemeinderat Die Bewilligungspflicht ist im Kanton Aargau  
 bisher nicht zur Anwendung gelangt. Es gibt 30 Kinder- krippen, welche die Quali-  
 tätsmerkmale des Schweizerischen Krippen- verbandes erfüllen AI Vormundschaftsbehörde  
 Vormundschaftsbehörde Vormundschaftsbehörde Zur Zeit gibt es  
 im Kanton keine Kinderkrippen AR Vormundschaftsbehörde Vormundschaftsbehörde  
 Vormundschaftsbehörde Vormundschaftsbehörde 4 BE Vormundschaftsbehörde am  
 Wohnort der Pflege- eltern. Ausnahme: Kantonales Jugendamt bei Aufnahme ausländischer  
 Kinder in Familienpflege (Art. 6 und 6a PAVO) Die Tagespflege ist bewilligungspflichtig.  
 Bewilligungsbehörde: Vormundschaftsbehörde am Wohnort der Tagesel- tern. Auskunft

erteilt diese Behörde oder das kantonale Jugendamt Kantonales Jugendamt Kantonales Jugendamt 52. Bei dieser Zahl handelt es sich um private Kinder- tagesstätten nach Art. 13 Abs. 1 Bst. b PAVO. (Be- willigungsstand: 2.8.2001) BL Vormundschaftsbehörde Vormundschaftsbehörde Regierungsrat Regierungsrat 21

3963 Für Bewilligung zuständig i.S.: Familienpflege Tagespflege Heimpflege Kinderkrippen Zahl bewilligter Kinderkrippen BS Erziehungsdepartement, Ressort Dienste, Abteilung Sozialpädagogik Erziehungsdepartement, Ressort Dienste, Abteilung Tagesbetreuung Erziehungsdepartement, Ressort Dienste, Abteilung Sozialpädagogik Erziehungsdepartement, Ressort Dienste, Abteilung Tagesbetreuung 56 (davon Kinderkrippen Alter 0–7 Jahre: 32; Kin- derkrippen 0-ca. 14 Jahre: 24). Der Kanton selber führt nur 1 staatliche Kin- derkrippe und 2 staatliche Tagesheime (Spitalperso- nal) sowie Tagesschulen. FR Office cantonal des mineurs Office cantonal des mi- neurs La Direction de la Santé publique et des affaires sociales peut déléguer cer- taines tâches de sur- veillance à des services et institutions publics ou pri- vés qui ont des connaissan- ces appropriées dans le domaine de l'éducation ou de la garde d'enfants et qui sont organisés à cet effet. La Direction a passé des conventions avec huit dif- férents associations de mamans de jour. Pour les mamans de jour qui ne sont pas affiliées à une associa- tion, l'Office cantonal des mineurs doit exercer direc- tement la surveillance Service de la prévoyance sociale concernant des ins- titutions pour personnes handicapées ou inadaptées Office cantonal des mi- neurs pour accueils extra- scolaires concernant des enfants en âge scolaire (6 à 12 ans) Office cantonal des mineurs 147 structures d'accueil, dont 19 crèches et 14 gar- deries / halte-garderies GE Service de protection de la jeunesse Service de protection de la jeunesse Service de protection de la jeunesse Service de protection de la jeunesse 61

3964 Für Bewilligung zuständig i.S.: Familienpflege Tagespflege Heimpflege Kinderkrippen Zahl bewilligter Kinderkrippen GR Regionale und kommunale Sozialdienste Regionale und kommunale Sozialdienste Kantonales Sozialamt Kantonales Sozialamt 7 JU Autorité tutélaire Autorité tutélaire Autorité tutélaire Autorité tutélaire Accueil complet 14 (457 places) Socialisation-décharge 21 (430 places) LU Vormundschaftsbehörde Vormundschaftsbehörde Vormundschaftsbehörde Keine Kenntnis NW Gesundheits- und Sozial- direktion Gesundheits- und Sozial- direktion Gesundheits- und Sozial- direktion Gesundheits- und Sozial- direktion 1 OW Einwohnergemeinde Einwohnergemeinde Kanton Einwohnergemeinde 4 SG Vormundschaftsbehörden der Gemeinden Ausländische Kinder zur Adoption: Amt für Soziales Vormundschaftsbehörden der Gemeinden Amt für Soziales Amt für Soziales 80 (und Schulhorte nach Volksschulgesetz) SH Vormundschaftsbehörde Vormundschaftsbehörde Vormundschaftsbehörde Vormundschaftsbehörde Keine Kenntnis SO Die fünf regionalen Ober- ämter als 1. Aufsichtsbe- hörde in Vormundschafts- sachen Kommunale Sozialdienste, Tageselternvereine, Ober- ämter, Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit Sonderschulheime: Depar- tement für Bildung und Kultur Kinder- und Jugendheime: Departement des Innern. Soziale Institutionen ges- tützt auf Jugendheimgesetz Die fünf regionalen Obe- rämter Keine Kenntnis

3965 Für Bewilligung zuständig i.S.: Familienpflege Tagespflege Heimpflege Kinderkrippen Zahl bewilligter Kinderkrippen SZ Schweizer Kinder: Vor- mundschaftsbehörde Ausländische Kinder zur Adoption: Departement des Innern Vormundschaftsbehörde Regierungsrat Regierungsrat 8 bewilligt, 2 Bewilligungs-

verfahren laufend TG Örtliche Vormundschafts- behörde Örtliche Vormundschafts-  
behörde Departement für Justiz und Sicherheit (ab 5 Pfl- gekindern) Departement für  
Justiz und Sicherheit 21 TI Ufficio del Servizio Sociale / Ufficio del Tutore Ufficiale  
Ufficio del Servizio Sociale Dipartimento delle opere sociali Dipartimento delle opere  
sociali 16 UR Vormundschaftsbehörde Vormundschaftsbehörde Vormundschaftsbehörde  
Vormundschaftsbehörde 2 VD Service de protection de la jeunesse / communes Service de  
protection de la jeunesse Service de protection de la jeunesse Service de protection de la  
jeunesse 122 (nursery-crèches- garderies-Unités d'accueil pour écoliers) 233 (jardins  
d'enfants, halte-jeux et espace-bébés) projets VS Office cantonal pour la protection de  
l'enfant Pour ce qui regarde les mamans de jour, la com- pétence est déléguée à la  
«Fédération valaisanne pour l'accueil familial à la journée» Le Chef du Département de  
l'éducation, de la culture et du sport Service cantonal de la jeu- nesse, par l'Office pour la  
protection de l'enfant 33 ZH Vormundschaftsbehörde Bezirks- und Jugend- sekretariat  
Kantonales Amt für Jugend und Berufsberatung Vormundschaftsbehörde 225

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses,  
Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali  
digitali Initiative parlementaire. Incitation financière pour la création de places d'accueil  
pour enfants en dehors du cadre familial In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio  
federale Jahr 2002 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 24 Cahier Numero  
Geschäftsnummer 00.403 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 18.06.2002 Date  
Data Seite 3925-3965 Page Pagina Ref. No 10 126 360 Die elektronischen Daten der  
Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv  
übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises  
par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono  
stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte  
Originaltext. Quellen-URL siehe oben.