



ad 21.403

Initiative parlementaire Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles

**Nouvelles propositions et rapport complémentaire de la Commission de
la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États**

du 15 février 2024

*mise à jour du 14 mai 2024 :
chapitre 3.7 et 4.5*

Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport complémentaire, nous vous soumettons, en complément du rapport de la CSEC-N du 28 avril 2022, les propositions de la CSEC-E concernant la loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (P-LSAcc) et l'arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance.

15 février 2024

Au nom de la commission :

La présidente Mathilde Crevoisier Crelier

Contenu

1	Contexte	3
2	Teneur du rapport complémentaire	4
3	Considérations de la commission	4
3.1	Lutte contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée	4
3.2	Prévention des effets d'aubaine	7
3.3	Mesures de soutien pour les enfants en situation de handicap	8
3.4	Mise en œuvre du projet	8
3.5	Assurance-chômage	9
3.6	Trois domaines d'encouragement via des conventions-programmes	10
3.7	Financement et conséquences financières	11
3.7.1	Assurance-chômage	14
3.8	Considérations des minorités	15
4	Commentaires sur les dispositions modifiées	19
4.1	P-LSAcc (conventions-programmes)	19
4.2	LAFam	23
4.3	LFA	28
4.4	LACI	28
4.5	Arrêté fédéral	29
4.6	Frein aux dépenses	30

Rapport complémentaire

1 Contexte

Le présent rapport complémentaire fait suite au dépôt, par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N), de l'initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles ».

Lors de sa séance du 18 février 2021, la CSEC-N a décidé par 15 voix contre 9 de déposer une initiative parlementaire visant à remplacer l'actuel programme d'impulsion en matière de soutien à la création de places d'accueil extrafamilial par un soutien durable. Le 29 mars 2021, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E) s'est penchée sur l'initiative déposée par son homologue et a décidé également d'y donner suite par 7 voix contre 3 et 3 abstentions.

Lors de ses séances du 16 avril et du 27 mai 2021, la CSEC-N a décidé de constituer une sous-commission composée de 11 membres pour élaborer un projet de loi destiné à mettre en œuvre l'objectif de l'initiative. En date du 28 avril 2022, la CSEC-N a examiné l'avant-projet de loi soumis par la sous-commission, qu'elle a adopté au vote sur l'ensemble, par 18 voix contre 7 ; elle a également approuvé l'arrêté fédéral, par 17 voix contre 7.

Le Conseil national a adopté le projet le 1^{er} mars 2023, par 104 voix contre 84 et 5 abstentions (projet 1 : décision modifiant le projet, projet 2 : décision conforme au projet).

À sa séance des 6 et 7 juillet, la CSEC-E a mené des auditions sur le projet du Conseil national. Le 22 août, elle a ensuite décidé d'entrer en matière sur le projet, par 10 voix contre 3 sans abstention. Elle a également transmis plusieurs mandats d'examen à l'administration afin de pouvoir élaborer une solution reposant sur la base de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales et les aides financières allouées aux organisations familiales (loi sur les allocations familiales, LAFam)¹. Lors de sa séance du 20 novembre, la commission a mis la dernière main au modèle d'allocation de garde en se fondant sur la loi sur les allocations familiales. Elle a également décidé de soumettre à une nouvelle consultation les propositions de la CSEC-E concernant le projet de loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (P-LSAcc) et du projet d'arrêté fédéral. Pour la CSEC-E, trois aspects du projet sont particulièrement saillants : premièrement, avec l'allocation de garde, elle poursuit en particulier des objectifs économiques. La commission voit en particulier les avantages d'une intégration accrue des deux parents dans le monde du travail compte tenu de la pénurie actuelle de main-d'œuvre qualifiée, raison pour laquelle elle souhaite que le projet établisse un lien explicite entre, d'une part, le soulagement dont les parents pourraient bénéficier grâce à l'allocation de garde et, d'autre part, leur activité professionnelle. Deuxièmement, la commission tient à ne pas grever excessivement les finances

¹ RS 836.2

fédérales avec une nouvelle prestation fortement liée. Par conséquent, à ses yeux, le système de financement qu'elle propose, fondé sur des cotisations des employeurs et éventuellement des travailleurs et travailleuses, est compatible avec l'objectif de lutte contre la pénurie de personnel qualifié. Elle craint par ailleurs que la contribution fédérale telle que prévue par le Conseil national n'engendre d'importants effets d'aubaine. Troisièmement, au cours des débats, la faisabilité du projet du Conseil national a été largement mise en doute. La solution présentée par la CSEC-E tient compte de sa crainte qu'une contribution fédérale nécessite de mettre en place des structures de mise en œuvre très lourdes dans les cantons. Enfin, des doutes subsistent quant à la constitutionnalité d'une nouvelle allocation sociale versée par la Confédération aux parents.

Lors de la séance du 15 février 2024, la CSEC-E a adopté son modèle sur la P-LSAcc par 11 voix contre 1 et 1 abstention pour la consultation. Elle a par ailleurs décidé, par 10 voix contre 2 et 1 abstention, d'envoyer en consultation le crédit d'engagement.

La commission estime que son approche, qui consiste à introduire une allocation supplémentaire à l'échelle nationale au moyen de la loi sur les allocations familiales, répond mieux aux objectifs poursuivis. Les allocations familiales servent à compenser partiellement les coûts supportés par les parents en raison de leur(s) enfant(s). Le versement d'une allocation de garde lorsque l'enfant ou les enfants sont pris en charge dans des structures d'accueil extrafamilial répondrait à ce principe. Par ailleurs, pour avoir droit à une allocation familiale, il faut exercer une activité lucrative : encore une fois, on relève un lien important entre la nouvelle prestation familiale et la plus grande intégration des deux parents sur le marché du travail qui est attendue de cette prestation.

Le rapport complémentaire traite les propositions de la CSEC-E concernant la P-LSAcc et le projet d'arrêté fédéral. Pour les résultats de la consultation sur le projet du Conseil national, la commission renvoie au [rapport sur les résultats](#) de novembre 2022.

2 Teneur du rapport complémentaire

Le présent rapport complémentaire complète le [rapport de la commission du Conseil national](#) du 28 avril 2022 et se limite donc à une explication des dispositions modifiées. Le projet du Conseil national n'est pas reproduit une nouvelle fois.

3 Considérations de la commission

3.1 Lutte contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée

Du point de vue de la CSEC-E, l'allocation de garde et les conventions-programmes doivent en premier lieu servir à mieux exploiter le potentiel de la main-d'œuvre. L'encouragement de l'accueil institutionnel des enfants libérera des forces de travail en déchargeant les parents de certaines tâches éducatives et de garde. En effet, le soutien à apporter au développement de l'offre d'accueil et la réduction de ses coûts

pour les parents permettront à ces derniers de s'investir davantage sur le marché du travail ou d'augmenter leur taux d'emploi. Une étude portant sur le rapport coûts/bénéfices d'un ensemble de mesures ayant trait à la politique de la petite enfance montre que, pour chaque place d'accueil supplémentaire créée, le volume de travail des parents pourrait augmenter de quelque 46 %². À titre d'exemple, en créant 21 000 places d'accueil, on pourrait compter sur une offre de travail supplémentaire d'environ 10 000 emplois à plein temps (EPT), soit 0,2 % de l'emploi en Suisse³. En outre, une augmentation du volume de travail entraînera une hausse du revenu du travail, ce qui aura un effet positif immédiat sur l'économie nationale, d'une part en termes de consommation, d'investissement et d'épargne, d'autre part en termes de recettes fiscales. Par ailleurs, l'augmentation de l'offre de travail réduit la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. À ces effets positifs à court terme sur l'activité professionnelle des parents s'ajoutent des effets à plus long terme sur le marché du travail lui-même : le fait que les deux parents restent actifs sur le plan professionnel augmente leurs perspectives de carrière et a un effet bénéfique sur les salaires. Il a été calculé que l'augmentation de salaire ainsi induite s'élève à 2,4 % par année d'expérience professionnelle supplémentaire⁴. Du point de vue économique, cette augmentation salariale est compensée par un gain de productivité⁵, qui se traduira par une hausse du produit intérieur brut, de la prospérité et de la compétitivité internationale de l'économie.

Outre l'étude précitée sur le rapport coûts/bénéfices, d'autres analyses économiques mettent également en évidence les interactions entre l'investissement dans l'accueil institutionnel des enfants et l'activité professionnelle ou le volume de travail des

- 2 BAK Economics AG (2020) : Modèle global économique pour l'analyse relative à la « politique de la petite enfance ». Rapport sur mandat de la Jacobs Foundation, Bâle : BAK Economics AG. Accessible ici : https://www.bak-economics.com/fileadmin/documents/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_FR.pdf, p. 3.
- 3 BAK Economics AG (2020) : Modèle global économique pour l'analyse relative à la « politique de la petite enfance ». Rapport sur mandat de la Jacobs Foundation, Bâle : BAK Economics AG. Accessible ici : https://www.bak-economics.com/fileadmin/documents/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_FR.pdf, p. 5.
- 4 BAK Economics AG (2020) : Modèle global économique pour l'analyse relative à la « politique de la petite enfance ». Rapport sur mandat de la Jacobs Foundation, Bâle : BAK Economics AG. Accessible ici : https://www.bak-economics.com/fileadmin/documents/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_FR.pdf, p. 3.
- 5 Le développement des structures d'accueil extrafamilial des enfants est aussi destiné aux parents en formation. La formation contribue à relever la productivité globale de l'économie.

parents⁶. En résumé, une offre suffisante (ou supplémentaire) de places d'accueil institutionnel des enfants est une condition préalable à l'exploitation du potentiel d'activité des parents, l'élément crucial étant que l'offre soit disponible à la naissance du premier enfant. La décision d'exercer ou non une activité professionnelle – et dans quelle mesure – dépend néanmoins aussi d'autres facteurs, en particulier pour les femmes. Le coût de l'accueil (effet de coût), l'existence ou non de possibilités de garde et la mesure dans laquelle les parents exercent déjà une activité professionnelle avant de fonder une famille et ont alors déjà recours à une solution institutionnelle (effet de substitution et charge fiscale) jouent, à cet égard, un rôle important. En d'autres termes, il faut surtout s'attendre à une augmentation de l'offre de travail si l'offre institutionnelle de places d'accueil est nouvelle ou si elle est considérablement développée (évolution soudaine), si les coûts d'accueil diminuent et ne dépassent pas le revenu supplémentaire obtenu par l'activité professionnelle exercée (après déduction du supplément d'impôt entraîné par celle-ci). Enfin, on peut supposer qu'un étoffement de l'offre d'accueil et une réduction des coûts inciteraient surtout les femmes ayant acquis un niveau de formation moyen à reprendre ou à augmenter leur activité professionnelle. Il serait ainsi possible de mieux exploiter le potentiel de main-d'œuvre et de pallier la pénurie de personnel qualifié.

Vu l'interdépendance entre la prise d'une activité professionnelle ou l'augmentation de la durée de travail et l'accueil institutionnel des enfants, la CSEC-E propose désormais l'allocation de garde, qui tient davantage compte du rattachement à l'activité lucrative (cf. art. 3, al. 1, let. c, LAFam). À cet égard, elle a également examiné la question du conditionnement du droit à cette prestation à la fixation d'un taux d'occupation minimal. La condition d'un taux d'occupation minimal peut constituer un obstacle à l'accès à l'accueil extrafamilial pour enfants pour les personnes qui souhaitent d'abord se former pour ensuite débiter une activité professionnelle ou augmenter leur temps de travail et qui sont dès lors tributaires d'un accueil extrafamilial⁷. Actuellement, seuls quelques cantons sont dotés de réglementations incluant un taux d'occupation minimal comme critère d'éligibilité de principe pour les contributions communales ou cantonales à l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants. La pratique montre toutefois que le relevé et le contrôle du taux d'occupation présentent des difficultés dans différents cas. En effet, il existe plusieurs possibilités d'organiser une activité professionnelle, par exemple avec un

⁶ Voir entre autres Stadelmann-Steffen, Isabelle (2011) : Dimensions of Family Policy and Female Labor Market Participation. . Analyzing Group-Specific Policy Effects. Governance 24 : 331-357; Felde, Christina / Iten, Rolf / Lechner, Michael / Schwab, Stephanie / Stern, Susanne / Thiemann, Petra (2013) : Accueil extrafamilial pour enfants et égalité. Zurich/Saint-Gall : Infras et Université de St-Gall (INFRAS (2018) : Accueil extrafamilial pour enfants et activité professionnelle : ce que les parents souhaitent. Zurich : Jacobs Foundation ; Jeanrenaud, Claude / Macuglia, Julia (2021) : La politique d'accueil extrafamilial du Canton et de la Ville de Neuchâtel : effets sur l'activité professionnelle et le revenu des mères de jeunes enfants, estimation du retour fiscal. Université de Neuchâtel : Institut de recherches économiques ; Hermann, Michael / Bosshardt, Lorenz / Craviolini, Julie (2021) : Les femmes dans les professions libérales. Étude de l'Union suisse des professions libérales (USPL) sur le potentiel inexploité des femmes hautement qualifiées. Zurich : Sotomo.

⁷ Jacobs Foundation (2018) : Accueil extrafamilial pour enfants et activité professionnelle : ce que les parents souhaitent. Rapport final, p. 9.

salaires horaires, un taux d'occupation variable, de fortes variations saisonnières, une activité indépendante ou un travail sur appel. La condition d'un taux d'occupation minimal implique, pour les personnes ayant des rapports de travail irréguliers, que les coûts à supporter seront plus élevés les mois où leur revenu sera plus faible. Une réduction temporaire du taux d'occupation à des fins de formation, en raison d'un travail (de care) non rémunéré ou d'une maladie présenterait des inconvénients du point de vue du contrôle ou pour le bénéficiaire. Des interruptions de la garde des enfants ne sont toutefois souhaitables ni pour les prestataires ni pour les familles. Pour la vérification des conditions, certains cantons s'appuient aujourd'hui, par exemple pour les indépendants, sur une simple déclaration des requérants, qui permet également de connaître le niveau du revenu. La vérification des données s'effectue parfois au moyen de contrôles aléatoires ou lorsque des doutes apparaissent quant à la compatibilité des deux types d'informations. Une autre difficulté de mise en œuvre réside dans le fait que certains contrats de travail peuvent être conclus oralement. L'audition des caisses de compensation, qui ont été interrogées sur les possibilités d'enquête et de contrôle, a également montré que le travail nécessaire à la détermination du taux d'occupation minimal semble disproportionné, notamment du fait que le potentiel d'abus devrait être faible, puisque le calcul de l'allocation de garde requiert la présentation d'une preuve de l'ampleur des prestations d'accueil institutionnelle pour enfants effectivement obtenues. Aussi, la commission a-t-elle décidé de s'abstenir d'exiger un taux d'occupation minimal.

3.2 Prévention des effets d'aubaine

Par rapport à une contribution de la Confédération une allocation de garde présente plusieurs avantages. Avec les deux modèles, toutefois, certains effets devraient s'avérer identiques. Leur comparaison est expliquée ci-après.

Par rapport à une contribution de la Confédération versée au moyen d'une interface avec les systèmes de subvention cantonaux (ou communaux), une allocation de garde devrait entraîner moins d'effets d'aubaine. En effet, l'allocation de garde est versée directement aux parents et n'implique pas de complexes mécanismes de subventionnement. De plus, l'allocation de garde via la loi sur les allocations familiales serait versée indépendamment de l'évolution des coûts des offres d'accueil institutionnel. Enfin, une séparation claire entre l'allocation de garde et d'autres systèmes de subventionnement permettrait aux parents de s'apercevoir directement d'une éventuelle réduction des prestations du système de subventionnement cantonal. En outre, la commission estime qu'à l'introduction d'une allocation de garde, la transparence des coûts (que les cantons et les communes doivent assurer au moyen de relevés statistiques) contribuera à minimiser les effets d'aubaine (cf. commentaire de l'art. 17 P-LSAcc). Comme pour la contribution de la Confédération, il n'est pas possible, au vu de la répartition des compétences, d'exercer une influence directe sur les cantons en vue de prévenir les baisses de subventions ; toutefois, les conventions-programmes devront inciter les cantons à investir davantage. De même, la Confédération n'a aucune influence sur la fixation des coûts, qu'il s'agisse de coûts normalisés ou de coûts intégraux, puisque cette tâche incombe aux cantons.

Il en va de même du potentiel d'augmentation du taux d'activité des parents liée à cette mesure. Ce potentiel existe, sous certaines conditions, en cas de mise en œuvre par la P-LSAcc ou d'allocation de garde conditionnée par un accueil institutionnel. Par contre, il faut partir du principe que le potentiel serait nettement inférieur si, comme parfois en cas de garde informelle, la garde n'induit aucuns coûts pour le ménage.

3.3 Mesures de soutien pour les enfants en situation de handicap

L'allocation de garde prévoit également une prise en compte particulière d'éventuels frais supplémentaires pour les parents d'enfants en situation de handicap. Elle prend en compte les frais supplémentaires réellement occasionnés par le handicap. Est déterminante l'importance de l'augmentation des frais de garde liés au handicap. L'allocation de garde est alors augmentée d'un facteur de 1,5 ou de 2 (cf. art. 5, al. 2^{ter}, LAFam).

Aujourd'hui déjà, certains cantons ou communes accordent des subventions plus élevées pour l'accueil extrafamilial pour enfants des parents d'enfants en situation de handicap. À long terme, il faudrait s'assurer que les parents d'enfants en situation de handicap participent eux aussi aux coûts en fonction de leur capacité économique, et ce, à l'encontre de la pratique actuelle qui consiste à répercuter tous les coûts supplémentaires générés par la prise en charge institutionnelle d'un enfant en situation de handicap sur les parents. C'est pourquoi il convient d'inclure un domaine d'encouragement dans les conventions-programmes (cf. art. 13, al. 1, let. d, P-LSAcc). La création de places pour enfants en situation de handicap déjà prévue dans le projet du Conseil national y est également intégrée.

3.4 Mise en œuvre du projet

La différence la plus importante concerne le versement et la mise en œuvre de l'allocation de garde. La solution de la LAFam permet de s'appuyer sur un système préexistant. Il est prévu que, comme pour l'allocation pour enfant et l'allocation de formation, la caisse d'allocations familiales compétente verse l'allocation de garde au parent qui y a droit par l'intermédiaire de l'employeur. S'agissant de l'exécution et, en particulier, pour éviter tout cumul de prestations, il serait possible de gérer l'allocation de garde à l'aide du registre des allocations familiales. Le rattachement à un système qui a fait ses preuves permet également de résoudre des questions de rattachement complexes liées aux normes et à la jurisprudence existantes (par ex. le droit aux prestations dans les différentes constellations familiales). Dans le cas de l'allocation de garde, la charge administrative incombant à la Confédération et aux cantons serait considérablement réduite vu qu'elle pourrait s'appuyer sur des processus et des procédures existantes et que l'allocation de garde pourrait ainsi être directement versée aux parents. Dans le cas de la mise en œuvre d'une contribution de la Confédération selon la P-LSAcc, il serait nécessaire d'introduire de nouvelles structures et de nouveaux processus. En outre, les cantons devraient assumer un surcroît de travail considérable, que ce soit pour modifier le système de

subventionnement de l'accueil extrafamilial pour enfants ou pour mettre au point un nouveau système. Les différentes modalités de paiement des cantons pourraient en outre faire entrave à la garantie de l'égalité devant la loi, alors que celle-ci serait assurée en cas d'exécution harmonisée de l'allocation de garde. Dans le cadre de la LAFam, la Confédération pourrait émettre certaines prescriptions sur la mise en œuvre de l'allocation de garde. Aujourd'hui, elle publie d'ores et déjà des directives sur l'allocation pour enfant et l'allocation de formation. La compétence de mise en œuvre de l'allocation de garde incomberait aux cantons. Quoi qu'il en soit, l'application de l'allocation de garde entraînerait très vraisemblablement un surcroît de travail pour les caisses d'allocations familiales. De même, l'absence de la condition d'un taux d'occupation minimal devrait se traduire par des dépenses sensiblement moindres, avec l'allocation de garde, comparativement à la contribution de la Confédération selon la P-LSAcc.

Les deux solutions devraient entraîner un allègement considérable de la charge financière pour les parents. L'on peut généralement affirmer que si l'accueil institutionnel d'enfants constitue une condition *sine qua non*, pour les parents, peu importe que la mise en œuvre se fasse par la contribution de la Confédération ou par une allocation de garde, puisque l'allègement ainsi obtenu serait comparable. Les modalités de versement mensuel prévues s'appliqueraient aussi à l'allocation de garde. Afin de pouvoir déposer une demande ou d'obtenir un droit, les parents devraient, dans les deux systèmes, fournir des informations sur leur recours à l'accueil institutionnel pour enfants. En ce qui concerne la demande de contribution de la Confédération selon la P-LSAcc, le processus exact serait le fait de la mise en œuvre cantonale. Les processus associés à une allocation de garde conformément à la LAFam seraient très similaires à ceux à l'œuvre pour l'obtention de l'allocation pour enfant et de l'allocation de formation. De l'avis de la commission, cette solution apporterait des simplifications importantes pour les parents, puisque la plupart des ayants droit perçoivent déjà une ou plusieurs formes d'allocations familiales et ont donc l'habitude de son système de demande. De plus, ses processus sont très similaires dans toute la Suisse en raison des prescriptions de la LAFam et des directives de l'OFAS qui s'y rapportent, ce qui garantit une mise en œuvre juridiquement identique.

3.5 Assurance-chômage

Les personnes au chômage qui perçoivent une indemnité de chômage (indemnités journalières) de l'assurance-chômage (AC) n'ont pas droit aux allocations familiales prévues par la LAFam. Au lieu de cela, elles reçoivent un supplément aux indemnités journalières de l'AC. Ce supplément correspond, calculé par jour, à l'allocation pour enfant et à l'allocation de formation définies dans la LAFam auxquelles les personnes auraient eu droit en tant que personnes exerçant une activité lucrative. Ce supplément est versé à titre subsidiaire. Cela signifie que l'AC ne l'octroie que si aucune autre personne active ne peut prétendre à l'allocation familiale.

Pour introduire une allocation de garde dans le cadre de l'AC, il est ainsi possible de se rattacher à un système existant et d'accorder, par analogie à ce système, des allocations de garde subsidiaires sous la forme d'un supplément aux indemnités

journalières, dont le montant se base sur l'ampleur de la garde institutionnelle prise en compte.

3.6 Trois domaines d'encouragement via des conventions-programmes

L'accueil extrafamilial pour enfants est en premier lieu du ressort des cantons et des communes. En vertu de la Constitution fédérale, la Confédération peut soutenir des mesures destinées à protéger la famille. La CSEC-E considère elle aussi que les conventions-programmes constituent un bon instrument de la Confédération pour soutenir les cantons et les communes dans ce domaine. Comme la compétence principale en matière d'accueil extrafamilial pour enfants incombe aux cantons et aux communes, la CSEC-E estime qu'il serait plus conforme à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons de supprimer les domaines d'encouragement relatifs aux mesures de promotion de la qualité et de la meilleure adéquation de l'accueil extrafamilial pour enfants aux besoins des parents (art. 13, al. 1, let. b et c). La CSEC-E estime qu'il incombe clairement aux cantons et aux communes d'améliorer la qualité des offres d'accueil institutionnel en posant des exigences appropriées en matière d'autorisation d'exploitation et par d'autres mesures de promotion de la qualité.

Le domaine d'encouragement des cantons visant à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance est maintenu. Les conventions-programmes ont fait leurs preuves pour mettre en place et développer des politiques cantonales dans un sous-domaine politique. Le rapport « Politique de la petite enfance » du Conseil fédéral relève notamment que les cantons et les communes doivent développer leur politique de la petite enfance⁸. De même, le domaine d'encouragement visant à créer davantage de places d'accueil institutionnelles ou à combler les lacunes de l'offre dans les cantons est maintenu. En effet, pour que l'allègement financier accordé aux parents soit efficace du point de vue du développement de leur activité professionnelle, il est indispensable que les places d'accueil nécessaires à cet effet existent bel et bien. Les conventions-programmes sont des instruments appropriés pour encourager les cantons à soutenir une offre couvrant l'ensemble de leur territoire et à ne créer de nouvelles places que là où elles sont effectivement nécessaires, notamment en raison de la participation financière des cantons pour moitié à la création de telles places. En outre, le domaine d'encouragement supplémentaire pour les enfants en situation de handicap mentionné plus haut est introduit ; il prévoit non seulement la création de places d'accueil, mais aussi une réduction des coûts pour les parents. Dans l'ensemble, il convient de noter que le taux de couverture varie considérablement d'un canton à l'autre, de sorte qu'il existe toujours un besoin dans ce domaine.

La commission s'était fortement penchée sur le pilotage et sur la possibilité, pour les cantons, de définir leurs propres inflexions. En majorité, elle considère que les

⁸ Conseil fédéral 2021. Politique de la petite enfance : état des lieux et possibilités de développement au niveau fédéral. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 19.3417 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national du 12 avril 2019 et 19.3262 Gugger du 21 mars 2019. Accessible sur <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2019/20193417/Bericht%20BR%20F.pdf>.

conventions-programmes sont un moyen approprié pour promouvoir des aspects spécifiques de l'accueil institutionnel des enfants et des mesures d'encouragement de la petite enfance pendant leurs premières années en raison de la séparation claire qu'elles établissent entre les conditions-cadres stratégiques et la liberté opérationnelle accordée aux cantons. Au lieu de définir des projets spécifiques, le pilotage doit être axé sur des objectifs mesurables en termes d'efficacité et de prestations, ce qui laissera aux cantons plus de marge de mise en œuvre. Ces grands axes découlent des objectifs stratégiques de la Confédération dans chaque domaine (qui se basent sur la loi, le programme de législature et d'éventuelles bases de planification spécifiques aux tâches à accomplir). Au niveau opérationnel, il est prévu d'accorder la plus grande flexibilité possible aux cantons. À cette fin, ceux-ci recevront, au lieu de subventions liées à des projets spécifiques, des contributions globales ou forfaitaires qu'ils pourront ainsi allouer à la réalisation des objectifs convenus.

En concluant des conventions-programmes, la Confédération prend des engagements financiers pluriannuels envers les cantons. Le Parlement doit ainsi fixer dans un crédit d'engagement le plafond des moyens à engager pendant 4 ans. En théorie, il serait envisageable que le Parlement définisse, dans l'arrêté fédéral relatif au crédit d'engagement, des valeurs de référence pour l'allocation des moyens aux différents domaines d'encouragement. Une clé correspondant au domaine politique permet généralement de procéder à une première répartition sommaire des moyens entre les cantons. Pour les conventions-programmes au sens de la P-LSAcc, une telle clé pourrait par exemple se baser sur le nombre d'habitants d'un canton et le nombre d'enfants en dessous d'un certain âge (conformément au champ d'application de la loi).

Sur cette base, le DFI définirait, dans le cadre des conventions-programmes conclues avec chaque canton et en fonction des demandes déposées, la manière de répartir les fonds entre les différents domaines d'encouragement. En ce qui concerne l'exécution des conventions-programmes, il n'y aurait pas de changements majeurs par rapport au projet du Conseil national.

3.7 Financement et conséquences financières

La CSEC-E considère que le financement des allocations de garde relève principalement de la responsabilité des employeurs. En effet, la lutte contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée relève également de la responsabilité des employeurs, qui apporteraient ainsi une contribution de solidarité. La Confédération participe aux mesures dans le cadre des conventions-programmes et assume ainsi sa coresponsabilité dans le développement du domaine politique de la petite enfance et, en particulier, de l'accueil extrafamilial pour enfants. La commission estime en outre qu'il serait possible de prévoir un financement paritaire par les employeurs et les employés. Cette responsabilité incombe aux cantons conformément au principe des allocations familiales. Les cantons seront libres d'adopter les réglementations correspondantes, comme c'est déjà le cas pour les allocations pour enfant et les allocations de formation. Les cantons sont également libres d'allouer leurs propres contributions au financement de l'allocation de garde. Afin que les cotisations des employeurs suffisent à elles seules à assurer le financement des allocations familiales,

à hauteur de 637 millions de francs, leur augmentation devrait s'élever à environ 0,2 point de pourcentage en moyenne. En d'autres termes, les contributions devraient être augmentées d'environ 1,95 % en moyenne (contre 1,75 % en moyenne, comme prévu jusqu'à maintenant).

Les conséquences financières découlent des réflexions suivantes. La solution retenue majoritairement par la CSEC-E prévoit une allocation de garde pour les enfants ayant recours à un accueil institutionnel. Le montant de l'allocation dépend du nombre d'heures de garde institutionnelle utilisée par semaine. Le montant minimum de l'allocation est de 100 francs par mois pour les enfants gardés un jour par semaine dans une structure institutionnelle. Pour chaque demi jour de garde supplémentaire, le montant mensuel de l'allocation augmente de 50 francs pour atteindre, au maximum, 500 francs par mois pour un enfant placé dans une structure de garde institutionnelle 5 jours par semaine.

En comparaison, les parents dont l'enfant est accueilli en institution cinq jours par semaine recevraient environ 477 francs par mois selon la P-LSAcc, en comptant 10 heures à 11 francs par jour de garde et en partant du principe que la Confédération participerait aux coûts totaux à hauteur de 20 %.

Tableau 1 : montant de l'allocation de garde en fonction du nombre d'heures de garde hebdomadaires

Jours de garde par semaine	1	1,5	2	2,5	3	3,50	4	4,5	5
Montant mensuel de l'allocation (en francs)	100	150	200	250	300	350	400	450	500

L'allocation de garde est versée du début du mois de naissance de l'enfant jusqu'à la fin du mois où il atteint l'âge de 7 ans.

Selon l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC-2021)⁹, 37,9 % des enfants âgés de 0 à 3 ans et 38,2 % de ceux âgés de 4 à 12 ans sont gardés dans une structure d'accueil institutionnelle. À l'aide de ces taux et du scénario de référence A-00-2020¹⁰, il est prévu qu'environ 283 000 enfants aient droit à une allocation de garde en 2025, pour un coût avoisinant les 637 millions de francs.

Afin que les coûts estimés puissent être comparés à ceux de la contribution de la Confédération dans le modèle du Conseil national prévu par la P-LSAcc, nous avons également tenu compte de la statistique SILC de 2021 (SILC-2021). Si l'on se base sur les données de la statistique de 2021, le coût de la contribution de la Confédération prévue dans la P-LSAcc s'élèverait à environ 729 millions de francs pour la première année de mise en œuvre (au lieu de 693 millions lors de la SILC 2014).

⁹ OFS (2021), Enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC-2021), Neuchâtel

¹⁰ OFS (2020), Scénarios de l'évolution de la population, Neuchâtel

En ce qui concerne les coûts des conventions-programmes, la CSEC-E prévoit une modification des moyens financiers alloués aux trois domaines d'encouragement prévus et non à quatre, comme dans le projet du Conseil national. La Confédération devrait ainsi prendre en charge, au maximum, la moitié des dépenses des cantons. Le projet prévoit au plus trois périodes contractuelles de quatre ans. Les coûts des conventions-programmes s'élèvent à 32 millions de francs par an, la CSEC-E prévoyant également de réduire ce montant des frais de matériel et de personnel nécessaires. Contrairement au Conseil national, la commission ne prévoit pas une répartition égale des moyens entre les trois domaines d'encouragement : **le domaine mentionné à l'art. 13, al. 1, let. a devrait bénéficier de 44 millions de francs (création de places d'accueil), celui mentionné à la let. d de 56 millions de francs (enfants en situation de handicap) et celui mentionné à l'art. 13, al. 2 de 28 millions de francs (encouragement de la petite enfance).**

Les coûts d'exécution se composent comme suit : pour la surveillance et l'élaboration des directives relatives à l'exécution de l'allocation de garde, il faut compter avec des charges de personnel correspondant à 150 % de poste. Pour l'élaboration, la négociation et la conclusion des conventions-programmes ainsi que pour le conseil aux cantons et le contrôle régulier des objectifs à atteindre, il faut compter avec un pourcentage de postes de 900 %. Un poste à 100 % est par ailleurs demandé pour la saisie des valeurs statistiques. Il en résulte un besoin en personnel de 11,5 EPT pour l'exécution de l'allocation de garde et des conventions-programmes à la Confédération. Des coûts matériels seront en outre générés pour la mise en œuvre du projet, notamment pour l'exécution numérique des mesures prévues et l'évaluation régulière des mesures prises. S'agissant de la mise en œuvre de l'allocation de garde, il est possible de s'appuyer sur le registre des allocations familiales (RAFam) déjà en place et qui a fait ses preuves, en développant ce système. Pour les quatre premières années, les frais de matériel et de personnel devraient ainsi s'élever à environ 3 millions de francs par an.

Par rapport au projet du Conseil national, on peut donc estimer que, grâce à la réduction des frais de personnel et de matériel, les besoins en ressources de la Confédération baisseront de l'ordre d'un million de francs par année. À cela s'ajoutent les coûts de mise en œuvre des cantons pour la contribution de la Confédération selon la P-LSAcc. Ces coûts ainsi que les dépenses des cantons doivent être considérés comme élevés, voire très élevés, en raison des structures d'offre très différentes dans le domaine de l'accueil institutionnel des enfants et de la répartition des compétences entre les cantons et les communes. Ils seraient entièrement à charge des cantons ou de tiers mandatés par ces derniers. Par contre, les coûts de mise en œuvre d'une allocation de garde basée sur la LAFam incomberaient aux caisses d'allocations familiales et seraient couverts par le système d'exécution préexistant. L'audition des caisses de compensation, qui ont été interrogées sur les possibilités de relevé correspondantes, a montré que la charge de travail ne pouvait pas être évaluée pour le moment, mais que le versement de l'allocation de garde pouvait être assez facilement intégré dans le système déjà en place.

L'introduction d'une allocation de garde par la LAFam permettrait en outre d'éviter que les finances fédérales ne soient considérablement grevées par l'introduction d'une

contribution fédérale fortement liée et difficilement gérable de la part de la Confédération. Sans contre-financement dans le domaine des contributions fédérales aux parents, le projet du Conseil entraînerait des coûts supplémentaires de plus de 700 millions de francs annuels, avec une charge augmentant. À cela s'ajoutent les moyens dédiés aux conventions-programmes, de 56 millions de francs annuels. En vertu de l'art. 4 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération du 5 avril 2006¹¹, le Conseil fédéral tient compte dans sa planification financière des conséquences financières présumées des projets d'acte adoptés par le conseil prioritaire. L'entrée en vigueur de l'acte législatif consécutif à l'initiative parlementaire 21.403 se fera au plus tôt début 2026, la CSEC-E travaillant actuellement sur un autre modèle de mise en œuvre. Pour cette raison, les conséquences financières de l'initiative parlementaire sont, selon la décision du Conseil national, incluses dans les chiffres planifiés actuels (2026 : 769 millions ; 2027 : 805 millions ; 2028 : 841 millions).

Le projet de la CSEC-E, qui prévoit l'introduction d'une allocation de garde, serait par contre neutre sur le plan budgétaire, sous réserve du crédit d'engagement pour les conventions-programmes, et contribuerait ainsi de manière déterminante à l'assainissement du budget dans les années du plan financier. La commission partage la position du Conseil fédéral selon laquelle le projet du Conseil national nécessiterait une compensation par les cantons de la charge supplémentaire pour la Confédération.

Le projet de la CSEC-E prévoit donc une charge supplémentaire tenable pour les finances fédérales, de 32 millions de francs par an, pour la mise en œuvre des conventions-programmes au cours des quatre prochaines années. Après quatre et huit ans, le Parlement devrait à nouveau se prononcer sur le montant du crédit d'engagement pour la mise en œuvre des deuxième et troisième périodes des conventions-programmes.

3.7.1 Assurance-chômage

L'octroi subsidiaire par l'AC du supplément prévu pour les allocations de garde serait financé par le fonds de l'AC à l'instar des structures déjà existantes, comme c'est le cas pour le supplément d'indemnités journalières prévu pour compenser l'allocation pour enfant et l'allocation de formation.

Le fonds est principalement financé par les cotisations salariales des employés et des employeurs, complétées par des participations proportionnelles de la Confédération et des cantons aux prestations non assurées.

Sur la base des calculs effectués dans le cadre de la LAFam, les coûts pour l'AC sont estimés à environ 7,6 millions de francs en 2025 et jusqu'à 8,2 millions de francs en 2028.

Au niveau de l'exécution de l'AC, les caisses de chômage sont responsables du paiement des indemnités de chômage, y compris des suppléments. La charge administrative qui leur incombe augmentera en raison des clarifications supplémentaires à effectuer concernant les conditions de l'octroi subsidiaire du supplément prévu pour les allocations de garde. Outre les informations sur les éventuels versements de la part d'autres employeurs, les caisses de chômage ont

¹¹ RS 611.01

besoin d'informations sur l'ampleur de la garde des enfants par des institutions que le parent revendique.

3.8 Considérations des minorités

P-LSAcc

La proposition d'une minorité (*Stark, Friedli Esther*) visant à supprimer les conventions-programmes se fonde sur des considérations relatives à la compétence subsidiaire de la Confédération et à la situation financière serrée de cette dernière. Les propositions de suppression concernant le comblement des lacunes (*minorité Friedli Esther, Stark*) et le développement de la politique de la petite enfance (*minorité Friedli Esther, Stark, Würth*) sont motivées par les mêmes considérations. Une étude d'Infras¹² conclut que les mères augmentent leur taux d'occupation seulement lorsque les frais de prise en charge diminuent et que la qualité de la garde s'accroît. Il est également décisif que les offres en matière de garde soient adaptées aux besoins des parents (accessibilité, horaires). Pour cette raison, la proposition de minorité (*minorité Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva*) vise à maintenir le domaine d'encouragement pour l'amélioration de la qualité de l'accueil extrafamilial des enfants. Elle se fonde sur les réflexions de la CSEC-N et sur le fait que des mesures sont nécessaires en matière de qualité de l'accueil extrafamilial.¹³ Il en va de même de la proposition d'une minorité (*Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva*) visant à maintenir le domaine d'encouragement pour une meilleure adéquation entre les offres d'accueil et les besoins des parents.¹⁴

LAfam

La proposition de minorité (*Stark, Friedli Esther*) visant l'extension de l'allocation de garde à l'accueil hors institution est en rapport avec le travail de garde déjà souvent effectué par des proches comme les grands-parents, les voisins ou les parents de jour, par exemple. Les différentes formes d'accueil devraient être traitées de la même manière. La minorité estime qu'il est plus économique, plus efficace et plus juste de soutenir également l'accueil non institutionnel par des tiers, qu'il soit de nature formelle ou informelle. En raison de la réduction des coûts, les indemnités ne devraient toutefois s'élever qu'à la moitié des montants alloués pour l'accueil institutionnel. Le contrôle de l'étendue de la prise en charge devrait être garanti au moyen de justificatifs et par des contrôles aléatoires. La minorité estime que sa proposition représente une opportunité de pallier le manque de personnel dans les structures d'accueil institutionnel.

La proposition de minorité (*Gmür-Schönenberger, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Herzog Eva*) d'étendre le champ d'application jusqu'à ce que l'enfant ait 8 ans vise à garantir que tous les enfants reçoivent une allocation de garde jusqu'à la fin du cycle élémentaire, même s'ils sont scolarisés plus tard. Une autre minorité (*Herzog Eva,*

¹² *Kitas als ein Schlüsselfaktor für die Gleichstellung: Literaturreview zu den Wirkungen von Kitabetreuung auf die Entwicklung und das Wohlbefinden von Kindern.* Infras, septembre 2020 (uniquement en allemand)

¹³ FF 2023 595, p. 16 ss.

¹⁴ FF 2023 595 p. 20 ss.

Crevoisier Crelier, Gmür-Schönenberger, Graf Maya) souhaite que l'allocation de garde soit versée jusqu'à la fin du mois au cours duquel l'enfant atteint l'âge de 12 ans.

Les coûts plus élevés facturés par de nombreux prestataires aux parents d'enfants de 18 mois au plus (« tarif bébé ») sont à la base d'une proposition de minorité (*Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Maret Marianne*) visant à augmenter l'allocation de garde par un facteur de 1,5 jusqu'à l'âge de 18 mois. Comme les bébés et les jeunes enfants ont besoin d'une prise en charge plus importante et que les tarifs sont par conséquent plus élevés, ils pèsent encore plus lourd dans le budget familial ; la reprise du travail après la maternité devient alors encore plus dissuasive. Cela ne correspond pas aux objectifs du projet (mieux exploiter le potentiel offert par la main-d'œuvre).

La proposition d'une minorité (*Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya*) visant à fixer un cofinancement par les salariés au niveau fédéral, ainsi qu'un cofinancement de l'allocation de garde par la Confédération, vise à tenir compte de la responsabilité partagée entre les employeurs, les salariés et la Confédération. Les déductions salariales pèsent en outre sur l'activité professionnelle, qui doit justement être encouragée. C'est pourquoi un cofinancement de la Confédération est plus efficace sur le plan économique.

Conséquences financières

Deux minorités proposent de verser l'allocation plus longtemps.

La minorité Gmür-Schönenberger, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Herzog Eva (Minorité 1) souhaite verser l'allocation de garde jusqu'à la fin du mois où l'enfant atteint ses 8 ans (fin du cycle élémentaire). Dans ce cas, quelque 323 000 enfants auraient droit à une allocation de garde en 2025, pour un coût d'environ 696 millions de francs. Les coûts augmenteraient de 59 millions de francs par rapport à la proposition de la majorité. La minorité Herzog Eva, Gmür-Schönenberger, Crevoisier Crelier, Graf Maya (Minorité 2) propose de verser l'allocation jusqu'à la fin du mois où l'enfant atteint ses 11 ans. Cela élargirait le droit à l'allocation de garde à quelques 485 000 enfants en 2025, pour un coût s'élevant à 938 millions de francs, 301 millions de francs de plus que celui de la proposition de la majorité.

La minorité Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Maret Marianne suggère de verser un montant plus élevé aux enfants en bas âge. Ceux-ci donneraient droit, jusqu'à l'âge de 18 mois, à une allocation et demie (entre 150 et 750 francs par mois, en fonction de l'utilisation hebdomadaire d'un accueil extrafamilial institutionnel). Le nombre d'enfants concernés reste inchangé, soit 283 000 enfants en 2025. Cependant, les coûts augmenteraient de 85 millions, pour atteindre quelque 722 millions de francs.

La minorité Stark, Friedli Esther ne souhaite pas limiter les ayants droits aux enfants gardés dans une structure institutionnelle, mais demande de verser aussi l'allocation pour les enfants gardés par un tiers quel qu'il soit. L'allocation versée pour les enfants qui ne sont pas gardés dans une structure institutionnelle doit correspondre à 50 % de celle destinée aux enfants gardés dans une structure institutionnelle (cf. tableau 2). Dans ce cas, le nombre d'enfants donnant droit à une allocation augmenterait fortement, pour atteindre 745 000 enfants en 2025. Les coûts induits par cette proposition se montent à quelque 865 millions de francs, 228 millions de francs de

plus que ceux de la proposition de la majorité. En l'absence de données détaillées sur le nombre d'heures d'accueil non institutionnel par semaine, le calcul des coûts pour cette minorité a été effectué en supposant que la répartition des enfants en fonction du nombre d'heures d'accueil était la même que celle observée pour les modes d'accueil institutionnels.

Le montant de l'allocation de garde dépend du volume de la garde et l'on ne dispose pas de données fiables pour estimer précisément le nombre d'heures de garde offertes par des proches (comme les grands-parents). Il semble donc judicieux de catégorifier les types d'accueil non seulement entre institutionnel et non institutionnel mais, dans le cas de l'accueil extrafamilial non institutionnel, de différencier les modes d'accueil pour lesquels des heures sont facturées et donc vérifiables (accueil formel) et les modes d'accueil pour lesquels les heures d'accueil ne sont pas facturées (accueil informel). Les coûts prévus pour l'année 2025, répartis selon ces trois catégories, peuvent être lus dans le tableau 3.

Tableau 2 : Montant de l'allocation de garde d'enfant en fonction du nombre de jours de garde par semaine

Jours de garde par semaine	1	1.5	2	2.5	3	3.5	4	4.5	5
Allocation mensuelle de garde en structure institutionnelle (CHF)	100	150	200	250	300	350	400	450	500
Allocation mensuelle de garde hors structure institutionnelle (CHF)	50	75	100	125	150	175	200	225	250

Tableau 3 : Coûts répartis selon le type de garde.

Type de garde	Coûts (en millions de francs, pour 2025)
Garde institutionnelle (allocation entière)	637
Garde non institutionnelle, accueil formel (demi-allocation)	28
Garde non institutionnelle, accueil informel (demi-allocation)	200

Total**865****Financement**

Une minorité (*Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya*) propose qu'un tiers des frais de garde soient à la charge de la Confédération et que les salariés contribuent à hauteur d'un vingt-cinquième du taux que leurs employeurs paient aux caisses de compensation cantonales.

Dans le cas où les cantons et les communes ne participeraient pas aux coûts de l'allocation de garde, la répartition des quelque 637 millions de francs associés à la proposition majoritaire de la CSEC-E serait la suivante : la Confédération prendrait à sa charge 212 millions de francs, les 425 millions restants étant partagés entre employeurs (164 millions) et employés (261 millions). Actuellement, les salariés ne participent pas au financement des allocations familiales (sauf en Valais) : leur taux de cotisation s'élève donc à 0 %. Un vingt-cinquième de la somme du taux de cotisation des employeurs actuel et de l'augmentation nécessaire du taux pour financer partiellement les allocations de garde représente un montant de 216 millions à charge des salariés. Les employeurs paient déjà 6,6 milliards de francs pour les allocations familiales, auxquels s'ajouteraient les 216 millions de francs pour les allocations de garde.

En effet, afin de couvrir les quelques 164 millions supplémentaires, la cotisation des employeurs aux caisses de compensation devrait être rehaussé de 0.045 point de pourcentage en moyenne et passerait ainsi de 1.75%¹⁵ à 1.795%. Les salariés verseraient un vingt-cinquième de ce nouveau taux, soit 0,072 % de leur masse salariale, et contribueraient ainsi à hauteur de 261 millions de francs.

LACI

Une minorité (*Würth, Gmür-Schönenberger, Michel Matthias, Mühlemann, Stark*) souhaite biffer l'art. 22, al. 4 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI)¹⁶. Elle argumente que les parents sans activité lucrative ont la capacité de garder eux-mêmes leurs enfants et que, par conséquent, leur droit à la prestation de l'État n'est pas justifié.

¹⁵ OFAS (2022) : Statistiques des allocations familiales 2022.

¹⁶ RS 837.0

4 Commentaires sur les dispositions modifiées

La CSEC-E ne suit pas le projet du Conseil national concernant une contribution de la Confédération aux parents visant à réduire les coûts de l'accueil institutionnel pour enfants. Elle se prononce en faveur d'une réduction des coûts au moyen d'une nouvelle allocation familiale, l'allocation de garde, à verser aux parents qui font garder leur(s) enfant(s) dans une institution d'accueil extrafamilial pour exercer une activité professionnelle ou suivre une formation.

Avec l'allocation de garde, une nouvelle allocation familiale est créée en plus de l'allocation pour enfants et de l'allocation de formation. Il est donc prévu que l'allocation de garde soit réglementée dans la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales et les aides financières allouées aux organisations familiales (loi sur les allocations familiales, LAFam)¹⁷

L'objectif est de permettre la mise en œuvre de l'allocation de garde par le biais du système d'allocations familiales déjà en place et d'en confier l'exécution aux caisses d'allocations familiales ayant compétence pour le versement des allocations familiales. Cela permet de s'appuyer sur un système préexistant qui a déjà fait ses preuves de longue date. Dans la mesure du possible, les règles applicables à l'allocation pour enfant et à l'allocation de formation devraient également valoir pour l'allocation de garde. Des dérogations à ce principe ne sont prévues que dans les cas où l'allocation de garde nécessite la création d'une réglementation spécifique. Du point de vue de la commission, cette solution apporte également son lot de simplifications pour les parents, puisque pratiquement tous les ayants droit perçoivent également une ou plusieurs formes d'allocations familiales et ont donc l'habitude de soumettre une demande dans le cadre d'un tel système.

Afin de disposer de définitions fiables, précises et uniformes des termes, la terminologie relative à l'accueil extrafamilial pour enfants a été uniformisée et adaptée dans les trois lois concernées. La plupart de ces définitions sont données dans la LAFam (cf. art. 3a).

4.1 P-LSAcc (conventions-programmes)

À la suite de la décision de la CSEC-E d'accorder une allocation de garde en vertu de la LAFam (plutôt qu'une contribution de la Confédération) afin de réduire les coûts de l'accueil institutionnel pour enfants, la P-LSAcc ne contient plus que les dispositions portant sur des conventions-programmes.

Proposition d'une minorité (Stark, Friedli Esther, Germann)

Cette minorité propose de ne pas entrer en matière sur le projet.

Art. 1, al. 1 et 2

¹⁷ RS 836.2

Même si seules des conventions-programmes sont encore prévues dans la P-LSAcc, le but de cette dernière reste identique. Les conventions-programmes doivent permettre de mieux concilier vie familiale et activité professionnelle ou formation et d'améliorer l'égalité des chances pour les enfants en âge préscolaire. Pour pouvoir atteindre ces objectifs, la Confédération participe aux coûts des cantons pour les mesures liées au comblement des lacunes de l'offre en matière d'accueil institutionnel pour enfants. Selon les délibérations de la CSEC-E, il doit également être possible de prévoir et de soutenir des mesures en rapport avec la prise en charge institutionnelle d'enfants en situation de handicap (let. c^{bis}). L'objectif est ici notamment de combler les lacunes de l'offre et de réduire les coûts pour les parents. En outre, les cantons peuvent être soutenus financièrement pour des mesures visant à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance (let. d).

La contribution à la réduction des coûts à charge des parents pour l'accueil institutionnel de leurs enfants est réglementée dans la LAFam et n'est donc plus mentionnée dans la P-LSAcc (let. a supprimée).

Proposition d'une minorité (Friedli Esther, Stark)

L'objectif de combler les lacunes de l'accueil institutionnel pour enfants (let. b) par l'octroi de contributions de la Confédération doit être supprimé.

Proposition d'une minorité (Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva)

Cette proposition d'une minorité vise à maintenir l'objectif de soutenir financièrement l'amélioration de la qualité de l'offre d'accueil institutionnel pour enfants (let. c), comme prévu dans le projet du Conseil national.

Proposition d'une minorité (Friedli Esther, Stark, Würth)

Cette proposition vise à supprimer le but relatif au soutien des cantons dans le développement de leur politique d'encouragement de la petite enfance (let. d). Cette suppression entraîne aussi des corrections aux art. 1 al. 2, let. d, P-LSAcc, art. 2, let. b, P-LSAcc, art. 3, let. c, P-LSAcc et art 13, al. 2, P-LSAcc. La minorité est d'avis que l'encouragement de la petite enfance tombe clairement dans le champ de compétence des cantons et ne nécessite pas de soutien supplémentaire de la Confédération. Les cantons ont d'ailleurs pris leur responsabilité en la matière.

Art. 2

Le champ d'application de la loi couvre désormais également l'accueil institutionnel pour enfants, en situation de handicap ou non, ainsi que les mesures visant à développer la politique d'encouragement de la petite enfance. Il n'est plus nécessaire de prévoir une limite d'âge des enfants étant donné que les éventuelles mesures soutenues par la Confédération en rapport avec l'accueil institutionnel pour enfants peuvent concerner le domaine préscolaire ou scolaire. La limitation d'âge jusqu'à 7 ans ne concerne que l'allocation de garde d'enfant, désormais régie par la LAFam.

Proposition d'une minorité (Stark, Friedli Esther)

La demande ne vise pas à limiter le champ d'application aux seules structures d'accueil institutionnel pour enfants (cf. explications au point 4.2) et tend à inclure tous les types d'accueil extrafamilial comme condition du droit à la prestation.

Art. 3

En raison des modifications des objectifs prévus par la loi, les définitions doivent également être modifiées.

Let. a et b

Ces définitions sont supprimées de la P-LSAcc et figurent désormais dans la LAFam (cf. art. 3a, let. a et b, LAFam).

Let. d

Conformément à la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand)¹⁸ est considérée comme handicapée « toute personne dont la déficience corporelle, mentale ou psychique présumée durable l'empêche d'accomplir les actes de la vie quotidienne, d'entretenir des contacts sociaux, de se mouvoir, de suivre une formation, de se perfectionner ou d'exercer une activité professionnelle, ou la gêne dans l'accomplissement de ces activités. Il y a inégalité lorsque les personnes en situation de handicap font l'objet, par rapport aux personnes sans situation de handicap, d'une différence de traitement en droit ou en fait qui les désavantage sans justification objective ou lorsqu'une différence de traitement nécessaire au rétablissement d'une égalité de fait entre les personnes en situation de handicap et les personnes qui ne sont pas en situation de handicap fait défaut » (cf. art. 2, al. 1 et 2, LHand).

Let. e

La terminologie relative à l'accueil extrafamilial et, en particulier, à l'accueil institutionnel des enfants est définie dans la LAFam. C'est pourquoi la P-LSAcc renvoie aux définitions qui y figurent.

Section 2 : Contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil institutionnel des enfants

Ce paragraphe est entièrement supprimé. La contribution de la Confédération visée par la P-LSAcc est prévue comme une nouvelle allocation familiale au sens d'une allocation de garde basée sur la LAFam (cf. explications au ch. 4.2).

Section : Conventions-programmes

Proposition d'une minorité (Stark, Friedli Esther)

Les conventions-programmes (art. 13 à 16 P-LSAcc) doivent être supprimées du projet de loi.

Art. 13

Titre

Le titre de l'article est modifié en raison de l'ajout de l'art. 13a et devient « Domaines d'encouragement ».

Al. 1

¹⁸ RS 151.3

L'objectif principal des conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons est d'améliorer et de développer l'accueil institutionnel des enfants. Les domaines d'encouragement prévus dans une convention-programme sont le comblement des lacunes de l'offre par la création de nouvelles places d'accueil institutionnelles et la création de places d'accueil institutionnelles pour les enfants en situation de handicap en âge préscolaire et scolaire afin de combler les lacunes de l'offre et, pour ces enfants, de réduire les coûts pour leurs parents. En outre, la Confédération doit pouvoir soutenir les cantons dans le développement de leur politique d'encouragement de la petite enfance.

Proposition d'une minorité (Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva)

Cette proposition se réfère aux let. b et c de l'art. 13 selon le projet du Conseil national. Ces deux dispositions relatives au but des conventions-programmes passées entre la Confédération et les cantons doivent être maintenues, conformément au projet du Conseil national. Il s'agit de mesures visant à mieux adapter les offres institutionnelles d'accueil pour enfants aux besoins des parents, notamment en ce qui concerne l'élargissement et la flexibilisation des horaires d'accueil (let. b), ainsi que de mesures visant à améliorer la qualité pédagogique et opérationnelle de telles offres. Celles-ci s'appuient sur les recommandations en vigueur, émises par les conférences intercantionales compétentes, concernant la qualité de l'accueil extrafamilial des enfants (let. c).

Al. 3

Cet alinéa est supprimé et fait l'objet d'un article distinct (cf. art. 13a).

Al. 4

La CSEC-E est opposée à l'idée que la Confédération puisse accorder des aides financières aux cantons ou à des tiers pour des programmes et des projets d'envergure nationale ou portant sur toute une région linguistique et qui sont conformes au but de la loi. En conséquence, la disposition doit être supprimée.

Proposition d'une minorité (Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva)

Cette proposition émise par une minorité vise à ce que le projet du Conseil national reste valable (al. 4).

Art. 13a

Pour des raisons formelles, l'ancienne réglementation prévue à l'art. 13, al. 3, figure désormais à l'art. 13a.

Section 4 : Statistiques, relation avec le droit européen, évaluation

Art. 17

La statistique est une tâche importante, qui doit désormais être réglementée dans la LAFam, vu que les mesures régies par la P-LSAcc sont de durée limitée. Cette disposition prévoit que l'office fédéral compétent peut procéder à la collecte des données statistiques nécessaires. Il doit pouvoir donner aux cantons, aux communes et, le cas échéant, à d'autres acteurs des directives sur les données qui doivent être transmises, et sous quelle forme, dans les domaines de l'accueil extrafamilial pour

enfants et de la politique d'encouragement précoce des enfants. Il est donc ici renvoyé à la disposition correspondante de la LAFam (cf. explications figurant au ch. 4.2).

4.2 LAFam

La contribution de la Confédération selon la P-LSAcc visant à baisser les frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants sera définie comme une allocation de garde dans la loi sur les allocations familiales. L'allocation de garde sera une nouvelle allocation familiale au côté de l'allocation pour enfant et de l'allocation de formation.

Elle sera régie, dans la mesure du possible, par des dispositions en vigueur de la LAFam relatives aux allocations pour enfant et allocations de formation. Des dérogations à ces dispositions ne sont prévues que là où elles sont nécessaires pour réglementer l'allocation de garde. L'alignement sur les allocations pour enfant et les allocations de formation implique que la mise en œuvre peut se faire dans le système en place et que les caisses de compensation pour allocations familiales verseront aussi les allocations de garde.

Art. 2, al. 1 et 2

L'allocation de garde est une nouvelle allocation familiale. La définition et le but des allocations familiales prévus à l'article 2 doivent être étendus à l'allocation de garde. Les allocations de garde sont aussi des prestations en espèces périodiques, destinées à compenser partiellement la charge financière occasionnée par un ou plusieurs enfants. Le but de l'allocation de garde va cependant plus loin. L'allocation de garde vise à améliorer la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation et à améliorer l'égalité des chances pour les enfants en âge préscolaire. Ce but est repris de la P-LSAcc. L'allocation de garde a donc pour but de baisser les frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants.

Art. 3, al. 1 et 1^{bis}

Le versement de l'allocation de garde suppose que l'ayant-droit recourt à une offre d'accueil extrafamilial institutionnel pour son enfant, afin d'exercer une activité lucrative ou de suivre une formation. Les conditions requises sont donc l'exercice d'une activité lucrative ou le suivi d'une formation ainsi que le recours à une offre d'accueil extrafamilial institutionnel.

L'allocation de garde peut être obtenue dès la naissance de l'enfant qui y donne droit et prend fin lorsqu'il atteint l'âge de 7 ans.

L'accueil de l'enfant doit se faire dans une structure institutionnelle prévue à cet effet. Le Conseil fédéral détermine quelle structure d'accueil est considérée comme institutionnelle en rapport avec l'allocation de garde (voir aussi les commentaires relatifs à l'art. 3a).

Proposition d'une minorité (Stark, Friedli Esther)

L'allocation de garde ne devrait pas être versée uniquement en cas d'accueil extrafamilial institutionnel, mais aussi pour toutes les formes d'accueil extrafamilial pour enfants. Ces formes d'accueil comprennent, d'une part, une garde rémunérée (par ex. nounous ou jeunes filles au pair) et, d'autre part, une garde informelle par un

tiers ou un privé (par ex. grands-parents ou proches). La garde informelle peut être rémunérée ou non (voir les notions et commentaires relatifs à la proposition d'une minorité pour l'art. 3a LAFam).

Proposition d'une minorité (Gmür-Schönenberger, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Herzog Eva)

Cette proposition vise à garantir l'allocation de garde jusqu'à la fin du cycle élémentaire également pour les enfants scolarisés plus tard. L'allocation de garde devrait exister dès la naissance de l'enfant et prendre fin lorsqu'il atteint l'âge de 8 ans.

Proposition d'une minorité (Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Gmür-Schönenberger, Graf Maya)

Cette proposition vise à conserver la réglementation proposée par le Conseil national. L'allocation de garde devrait être maintenue de la naissance jusqu'à l'âge de 12 ans révolus.

Art. 3, al. 2

La disposition est complétée par l'allocation de garde.

Art. 3a

L'introduction de l'allocation de garde demande de définir certains termes encore inutilisés jusqu'à présent dans les allocations familiales. La P-LSAcc se fonde aussi sur les notions définies ici (cf. art. 3, let. f, P-LSAcc).

Let. a

L'accueil extrafamilial pour enfants est défini comme la prise en charge régulière d'enfants en âge préscolaire et en âge scolaire par des tiers, afin de permettre aux parents d'exercer une activité lucrative ou de suivre une formation.

Let. b

La définition de la garde institutionnelle s'oriente sur celle de l'Office fédéral de la statistique (OFS)¹⁹ et correspond aux commentaires de la CSEC-N²⁰. Selon cette définition, la garde institutionnelle comprend les structures privées ou publiques prenant en charge les enfants. Les structures d'accueil préscolaire et parascolaire en font notamment partie. Les familles d'accueil de jour organisées en association, en fondation ou sous d'autres formes d'organismes dotés de la personnalité juridique sont de même nature. Les offres d'accueil institutionnel des enfants sont soumises à certaines directives et normes, notamment en matière de qualité, et les tarifs sont fixés par les institutions de garde privées ou les communes, ce qui les rend plus transparents. Le droit à l'allocation de garde n'est acquis qu'en cas de recours à l'accueil institutionnel, ce qui permet à la fois de concilier vie familiale et professionnelle et d'améliorer l'égalité des chances des enfants.

Les formes d'accueil non institutionnelles et formelles comprennent, par exemple, les familles d'accueil de jour indépendantes, les nounous ou les filles au pair. L'accueil

¹⁹OFS (2021) : Accueil extrafamilial des enfants.

²⁰ FF 2023 595

formel des enfants est payant. Selon cette définition, les grands-parents, les voisins ou des proches qui gardent l'enfant sont des formes d'accueil non institutionnelles et informelles. L'accueil informel des enfants peut être rémunéré ou non.

Les groupes de jeux n'entrent pas dans le cadre de l'accueil extrafamilial pour enfants, car en raison de leur faible taux d'encadrement, ils ne permettent pas de concilier vie professionnelle et vie familiale mais sont uniquement axés sur l'encouragement précoce des enfants.

Let. c

La loi sur l'égalité pour les personnes en situation de handicap (LHand)²¹ définit une personne en situation de handicap comme une personne « dont la déficience corporelle, mentale ou psychique présumée durable l'empêche d'accomplir les actes de la vie quotidienne, d'entretenir des contacts sociaux, de se mouvoir, de suivre une formation ou une formation continue ou d'exercer une activité professionnelle, ou la gêne dans l'accomplissement de ces activités. Il y a inégalité lorsque les personnes handicapées font l'objet, par rapport aux personnes non handicapées, d'une différence de traitement en droit ou en fait qui les désavantage sans justification objective ou lorsqu'une différence de traitement nécessaire au rétablissement d'une égalité de fait entre les personnes handicapées et les personnes non handicapées fait défaut » (cf. art. 2, al. 1 et 2, LHand).

Dans le contexte de l'allocation de garde, les situations de handicap sont d'une importance décisive lorsque les handicaps de l'enfant entraînent des coûts supplémentaires à la charge des parents pour l'accueil institutionnel de l'enfant. Il faut notamment penser au personnel spécialement qualifié, à un encadrement plus important, à des mesures de construction ou à des aménagements liés au handicap.

Proposition d'une minorité (Stark, Friedli Esther)

La proposition préconise un versement de base de l'allocation de garde pour toutes les formes d'accueil extrafamilial pour enfants, y compris l'accueil non institutionnel. Aussi est-il nécessaire de définir l'accueil institutionnel des enfants dans la loi (art. 3a, let. b^{is}). Pour les explications correspondantes, se référer aux commentaires relatifs à la let. b..

Art. 5, al. 2^{bis}, 2^{ter} et 2^{quater}

L'art. 5 traite des montants des allocations familiales. Il s'agit de montants minimaux. Les cantons peuvent ainsi prévoir des montants plus élevés pour l'allocation pour enfant et l'allocation de formation. Par analogie avec les réglementations existantes concernant l'allocation pour enfant et l'allocation de formation, il convient de choisir un montant minimal pour l'allocation de garde et de laisser aux cantons la possibilité de prévoir un montant plus élevé.

Le montant de l'allocation de garde dépend de la durée du recours à une offre d'accueil institutionnel. La base de l'allocation de garde est un montant de 100 francs par mois pour l'accueil d'une journée entière par semaine dans une structure d'accueil institutionnelle. En cas de recours à des demi-journées supplémentaires par semaine,

²¹ RS 151.3

l'allocation de garde augmenterait de 50 francs par mois par demi-journée. L'allocation de garde peut donc s'élever à 500 francs par mois au maximum.

Une allocation de garde plus élevée est prévue pour les enfants handicapés. L'allocation de garde pour enfants handicapés doit correspondre à une fois et demie ou deux fois le montant minimal. Le droit à une allocation de garde plus élevée n'existe que si, en raison des handicaps, les frais à la charge des parents pour l'accueil institutionnel sont plus élevés que pour un enfant non handicapé. Il faut notamment penser aux coûts plus élevés inhérents au recours à du personnel plus qualifié, à l'encadrement plus important, à la transformation de bâtiments ou aux aménagements liés au handicap.

al. 2^{bis}

Proposition d'une minorité (Stark, Friedli Esther)

Il faut prévoir que l'allocation de garde ne soit pas versée uniquement en cas d'accueil extrafamilial institutionnel, mais aussi pour toutes les formes d'accueil extrafamilial pour enfants.

al. 2^{quater}

Proposition d'une minorité (Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Maret Marianne)

L'allocation de garde pour les enfants en-dessous de 18 mois doit correspondre à une fois et demie le montant minimal. Celle-ci doit être versée si les frais à la charge des parents pour l'accueil institutionnel sont plus élevés en raison de l'âge de l'enfant. Cet article doit être complété par un alinéa correspondant.

Art. 16

En ce qui concerne le financement de l'allocation de garde, il ne faut rien prévoir d'autre que pour l'allocation pour enfant et l'allocation de formation. Le règlement du financement et de la gestion des prestations relève de la compétence des cantons. Cette compétence doit être maintenue.

Les allocations pour enfant et les allocations de formation sont actuellement financées par des cotisations des employeurs. Les cotisations des employeurs à la caisse de compensation pour allocations familiales à laquelle ils sont affiliés sont calculées en pour cent du revenu soumis à cotisations dans l'AVS. Les cantons peuvent prévoir de prélever également auprès des salariés une cotisation sur le revenu soumis à l'AVS pour financer les allocations familiales. La Confédération et les cantons ne participent pas au financement des allocations familiales pour les personnes exerçant une activité lucrative.

Ces principes doivent également être appliqués au financement de l'allocation de garde. Les coûts supplémentaires entraînés par l'introduction de l'allocation de garde doivent être supportés par les employeurs, sous la forme de cotisations plus élevées. Aucune participation des pouvoirs publics (Confédération et/ou cantons) n'est prévue. Les cantons sont également libres d'allouer leurs propres contributions au financement de l'allocation de garde.

Proposition d'une minorité (Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya)

Cette minorité demande que les salariés contribuent au financement des allocations familiales par une cotisation supplémentaire correspondant à un vingt-cinquième du taux de cotisation des employeurs aux caisses de compensation pour allocations familiales (art. 16, al. 5). La Confédération prend également en charge un tiers des dépenses pour les allocations de garde prescrites par la loi. Le Conseil fédéral règle la procédure de décompte (art. 16, al. 6).

Art. 19, titre, al. 1

La LAFam prévoit un droit à l'allocation pour enfant et à l'allocation de formation pour les personnes sans activité lucrative sous certaines conditions. Afin de pouvoir toucher des allocations familiales en tant que personne sans activité lucrative, la personne qui dépose la demande doit être reconnue comme sans activité lucrative au sens de l'AVS et être domiciliée en Suisse. Son revenu imposable ne doit pas dépasser 44 100 francs par an (limite de revenu) et cette personne ne doit pas percevoir de prestations complémentaires à l'AVS/AI.

Les personnes sans activité lucrative n'ont pas droit à une allocation de garde. Les personnes sans activité lucrative n'exercent pas d'activité professionnelle, et les salariés et les indépendants à faible revenu ont la perspective d'obtenir une allocation de garde en augmentant leur taux d'activité en tant que personnes exerçant une activité lucrative (art. 13).

Cependant, les personnes en formation ou en formation continue devraient avoir droit à l'allocation de garde même si elles n'atteignent pas le revenu minimal et seraient considérées par la LAFam comme personnes sans activité lucrative. Ces personnes ont l'intention, au terme de leur formation, de s'intégrer au marché de l'emploi ou d'augmenter leur taux d'occupation.

La commission souhaite en outre accorder aux personnes qui ont droit à l'indemnité de chômage selon la LACI le droit à un supplément pour l'accueil institutionnel. C'est pourquoi la LACI est modifiée.

Art. 20, al. 1

Les allocations pour enfant et les allocations de formation versées aux personnes sans activité lucrative sont financées par les cantons. Cette disposition doit également s'appliquer à l'allocation de garde. Le cercle des ayants droit parmi les personnes sans activité lucrative ne comprend que les personnes qui suivent une formation ou une formation continue (cf. art. 19, al. 1^{quater}). En conséquence, les cantons sont également compétents pour assurer le financement des allocations de garde versées aux ayants droit sans activité lucrative.

Art. 23a

La statistique est une tâche importante réglementée dans la P-LSAcc. Vu que l'allocation de garde est régie par la LAFam et que la validité maximale de la P-LSAcc est de 12 ans au maximum, il convient de prévoir la base légale correspondante dans la LAFam.

Cette disposition prévoit que l'office fédéral compétent peut procéder à la collecte des données statistiques nécessaires. Il doit pouvoir donner aux cantons, aux communes

et, le cas échéant, à d'autres acteurs des directives sur les données à transmettre et leur forme de transmission, dans les domaines de l'accueil extrafamilial pour enfants et de la politique d'encouragement précoce des enfants.

La Confédération peut – en fonction de cette disposition – obliger les cantons à communiquer des données sur les subventions et d'autres données statistiques à définir. La transmission des données doit se faire de manière standardisée et numérique.

4.3 LFA

Art. 1a, al. 3, art. 2, al. 1 et 3, art. 7 et art. 9

L'allocation de garde est une allocation familiale au sens de la loi sur les allocations familiales. Elle doit donc être mentionnée en tant qu'allocation familiale dans différents articles de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)²², en plus de l'allocation pour enfant et de l'allocation de formation.

Art. 2, al. 3, et art. 7

La LFA prévoit que les montants de l'allocation pour enfant et de l'allocation de formation ne sont pas augmentés pour les travailleurs agricoles et les agriculteurs indépendants en zone de montagne (cf. art. 2, al. 3, et 7 LFA), parce que les coûts de la garde d'enfants en zone de montagne ne sont pas plus élevés.

Art. 18, al. 1

Les allocations familiales pour les travailleurs agricoles sont actuellement financées par une contribution de l'employeur correspondant à 2 % du salaire en nature et en espèces. Les autres dépenses sont supportées à raison de deux tiers par la Confédération et d'un tiers par les cantons (cf. art. 18, al. 1 et 4, LFA).

Le financement actuel par les employeurs, la Confédération et les cantons doit être conservé lors de l'introduction de l'allocation de garde. Les coûts plus élevés des allocations familiales – allocation pour enfant, allocation de formation et allocation de garde – devaient être répartis dans les mêmes proportions entre les trois acteurs que sont les employeurs, la Confédération et les cantons. La part des employeurs doit ainsi être relevée de 0,18 point, et donc portée à 2,18 %, pour financer l'allocation de garde versée aux travailleurs agricoles.

4.4 LACI

Art. 22, al. 4

²² RS 836.1

Toutes les personnes qui ont droit à l'indemnité de chômage peuvent faire valoir un droit au supplément pour les allocations de garde auprès de l'assurance-chômage (AC). En ce qui concerne les conditions applicables et les montants minimaux, les dispositions de la P-LAFam s'appliquent.

Les allocations de garde ne peuvent être versées qu'une seule fois pour un même enfant et une même période. Vu que l'AC intervient à titre subsidiaire, elle est tenue de clarifier l'existence d'un autre droit. Le complément à l'art. 22, al. 4 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI) prévoit que le supplément pour l'allocation de garde n'est versé que si la personne assurée ne peut pas faire valoir son droit à l'allocation de garde selon la P-LAFam pendant la période de chômage et qu'aucune autre personne exerçant une activité lucrative n'a droit à l'allocation pour le même enfant.

D'une part, cela signifie qu'il faut clarifier si une autre personne exerçant une activité lucrative peut percevoir l'allocation de garde selon la P-LAFam, car le droit d'une personne exerçant une activité lucrative est prioritaire. D'autre part, la personne assurée doit faire valoir l'allocation de garde directement auprès de son employeur ou de sa caisse d'allocations familiales si elle réalise un gain intermédiaire mensuel s'élevant à un certain montant.

4.5 Arrêté fédéral

Le Conseil national avait prévu 56 millions de francs par an ou un crédit d'engagement de 224 millions de francs pour quatre ans et pour quatre domaines d'encouragement pour la mise en œuvre des conventions-programmes selon les art. 13 à 16 P-LSAcc. ***En raison de la réduction des domaines d'encouragement à trois, la CSEC-E prévoit un crédit d'engagement de 128 millions de francs au lieu de 224 millions de francs (44 mio. pour la création de places d'accueil, 56 mio. pour les enfants en situation de handicap et 28 mio. pour l'encouragement de la petite enfance).*** Par analogie avec le Conseil national, ce montant doit être réduit pour le financement de la mise en œuvre (frais de matériel et de personnel). La CSEC-E prévoit à cet effet une réduction de 3 millions (au lieu de 4 millions) par année.

Une minorité (*Stark, Mühlemann*) demande de ne pas entrer en matière sur l'arrêté fédéral, car elle ne souhaite pas péjorer davantage les finances fédérales en finançant une tâche qui, selon la Constitution, est du ressort des cantons.

Une minorité (*Wasserfallen Flavia, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Stocker*) propose que 56 millions de francs annuels soient prévus pour chaque domaine d'encouragement, conformément à la décision du Conseil national. Au total, un crédit d'engagement de 168 millions de francs doit être accordé pour quatre ans.

Une autre minorité (*Würth, Michel Matthias, Mühlemann, Stark*) souhaite qu'un total de 60 millions de francs soit accordé pour les domaines d'encouragement visés à l'art. 13, al. 1, let. a et d, P-LSAcc, mais qu'aucun crédit ne soit alloué au domaine d'encouragement visé à l'art. 13, al. 2, P-LSAcc.

4.6 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution fédérale, l'art. 1, al. 2 ainsi que l'art. 13, al. 1 et 2, P-LSAcc de même que l'art. 2, al. 1 et l'art. 7, al. 1 et 2 LFA doivent être adoptés par la majorité des membres de chaque conseil, car ces dispositions entraînent de nouvelles subventions périodiques nettement supérieures à 2 millions de francs par an. De même, l'art. 1, al. 1, de l'arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance doit être approuvé par la majorité des membres des deux conseils, car il entraîne des dépenses pouvant atteindre 128 millions de francs pour une durée de quatre ans.