

*Évaluation des aides financières à  
l'accueil extrafamilial pour enfants :  
effets des aides financières à  
l'augmentation des subventions  
cantonales et communales*

*Rapport de recherche n° 8/22*



L'Office fédéral des assurances sociales publie dans sa série « Aspects de la sécurité sociale » des travaux conceptuels et des rapports de recherche ou d'évaluation sur des sujets d'actualité dans le domaine de la sécurité sociale pour les rendre accessibles au grand public et stimuler la discussion. Les conclusions et les recommandations présentées par les auteurs ne reflètent pas forcément l'opinion de l'Office fédéral des assurances sociales.

**Auteurs:** Susanne Stern, Andrea von Dach, Alina Wick (INFRAS)  
Gaspard Ostrowski et Lucien Scherly (evaluanda)

INFRAS  
Binzstrasse 23  
CH-8045 Zürich  
Tél. +41 (0) 44 205 95 95  
Courriel: [info@infras.ch](mailto:info@infras.ch)  
Internet: <http://www.infras.ch>

**Renseignements:** Office fédéral des assurances sociales  
Effingerstrasse 20 / CH-3003 Berne

Mara Kaya, Domaine FGG  
Tél. +41 (0) 58 462 95 14  
Courriel: [mara.kaya@bsv.admin.ch](mailto:mara.kaya@bsv.admin.ch)

Olivier Brunner-Patthey, Domaine MAS  
Tél. +41 (0) 58 464 06 99  
Courriel: [olivier.brunner-patthey@bsv.admin.ch](mailto:olivier.brunner-patthey@bsv.admin.ch)

**ISSN:** 1663-4659 (rapport électronique)  
1663-4667 (version imprimée)

**Copyright:** Office fédéral des assurances sociales, CH-3003 Berne  
Reproduction d'extraits autorisée – excepté à des fins commerciales – avec mention de la source; copie à l'Office fédéral des assurances sociales.

**Diffusion:** OFCL, vente des publications fédérales, CH-3003 Berne  
[www.publicationsfederales.admin.ch](http://www.publicationsfederales.admin.ch)

**Numéro de commande:** 318.010.8/22F

Office fédéral des assurances sociales

# **Évaluation des aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants :** Effets des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales

Rapport final  
Zurich et Genève, 10 mai 2022

Susanne Stern, Andrea von Dach, Alina Wick, INFRAS  
Gaspard Ostrowski et Lucien Scherly, evaluanda

## **Impressum**

Évaluation des aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants : Effets des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales

Rapport final

Zurich et Genève, 10 mai 2022

Evaluation Finanzhilfen\_Schlussbericht\_FR\_final\_OFAS.docx

### **Mandant**

Office fédéral des assurances sociales

Codirection : Mara Kaya (OFAS/FGG), Olivier Brunner-Patthey (OFAS/MAS)

### **Auteurs**

Susanne Stern, Andrea von Dach, Alina Wick, INFRAS

Gaspard Ostrowski et Lucien Scherly, evaluanda

INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zurich

Tél. +41 44 205 95 95

info@infras.ch

### **Groupe d'accompagnement**

Martin Allemann (CDAS)

Sybille Ducommun (OFAS/FGG)

Franziska Ehrler (Union des villes suisses)

Dragan Ilić (SECO)

Andrea Mosimann (OFS)

Marianne Ochsenbein (BFEG)

Wenzel Roth (OFAS/FGG)

## **Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales**

La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc, RS 861) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003. Elle pose le cadre d'un programme d'impulsion limité dans le temps visant à promouvoir les moyens de concilier vie familiale et activité professionnelle ou formation. La loi prévoit trois types d'aides financières : celles pour la création de places d'accueil (depuis 2003), celles destinées à l'augmentation des subventions cantonales et communales ainsi que celles consacrées à des projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents (depuis 2018). Ces mesures arriveront à terme en deux temps, fin janvier et fin juin 2023.

La loi prévoit que les effets de la LAAcc font régulièrement l'objet d'une évaluation scientifique. La présente évaluation se concentre sur les aides financières – les plus récentes – octroyées par la Confédération aux fins d'augmenter les subventions cantonales et communales. Ces aides visent à inciter les cantons et les communes à participer davantage aux coûts assumés par les parents pour la garde de leurs enfants. Elles sont allouées par canton et pour une durée limitée à trois ans. L'évaluation examine en premier lieu si ces aides financières produisent des effets et dans quelle mesure. Elle montre tout d'abord que l'effet incitatif des aides financières octroyées par la Confédération s'avère globalement limité, car la plupart des cantons avaient déjà prévu d'augmenter les subventions, indépendamment de ces contributions fédérales. Ces dernières ont toutefois joué un rôle de catalyseur dans beaucoup de cantons, en augmentant par exemple le degré d'acceptation des projets cantonaux ou communaux ou en accélérant leur mise en œuvre. L'étude montre également que les dépenses annuelles consacrées à l'accueil extra-familial pour enfants sont très hétérogènes d'un canton à l'autre et que ces écarts subsistent même après l'augmentation des subventions.

En conclusion, il est encore trop tôt pour évaluer de façon définitive l'impact des aides financières à moyen et long termes, en particulier sur le recours aux offres de garde. Toutefois, l'étude illustre, à partir d'une sélection de communes, la manière dont l'augmentation des subventions se répercute sur les dépenses des ménages pour la garde de leurs enfants.

La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national a donné suite à l'initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles ». Elle souhaite qu'après l'achèvement des programmes d'impulsion fin janvier et fin juin 2023, la Confédération mette en place de nouveaux instruments pour promouvoir durablement l'accueil extra-familial pour enfants. La présente étude livre de précieuses informations sur la façon d'agencer ces instruments et révèle comment promouvoir de façon ciblée l'efficacité et l'efficacite de ces aides financières tout en maintenant une charge administrative raisonnable.

Astrid Wüthrich

Vice-directrice

Responsable du domaine Famille, générations et société

## **Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen**

Das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG, SR 861) ist seit dem 1. Februar 2003 in Kraft. Es handelt sich um ein befristetes Impulsprogramm, das die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung fördert. Das Gesetz sieht drei Arten von Finanzhilfen vor: Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen (seit 2003), Finanzhilfen für Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden und Finanzhilfen für Projekte zur Optimierung des Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse erwerbstätiger Eltern (seit 2018). Die Fördermassnahmen des Bundes laufen Ende Januar bzw. Ende Juni 2023 aus.

Die Auswirkungen des KBFHG werden von Gesetzes wegen regelmässig wissenschaftlich evaluiert. Die vorliegende Evaluation fokussiert auf die neueren Finanzhilfen für Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden. Mit ihnen will der Bund Anreize schaffen, um eine stärkere Beteiligung der Kantone und Gemeinden an den Drittbetreuungskosten der Eltern zu fördern. Sie sind pro Kanton auf drei Jahre befristet. Die Evaluation untersuchte in erster Linie, ob und wie diese Finanzhilfen wirken. Sie zeigt, dass die Anreizwirkung der Finanzhilfen des Bundes insgesamt als gering einzustufen ist, dass die meisten Kantone also unabhängig von den Geldern des Bundes geplant hatten, die Subventionen zu erhöhen. Sie weist jedoch auch darauf hin, dass die Finanzhilfen in den meisten Kantonen eine förderliche Wirkung entfaltet haben. Beispielsweise wurde die Akzeptanz für kantonale oder kommunale Vorhaben erhöht oder deren Umsetzung beschleunigt. Aufgezeigt wird zudem, dass sich die jährlichen Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung von Kanton zu Kanton stark unterscheiden und diese Unterschiede auch nach Umsetzung der Subventionserhöhungen gross bleiben.

Die mittel- und langfristigen Auswirkungen der Finanzhilfen können aufgrund des frühen Evaluationszeitpunkts noch nicht abschliessend beurteilt werden, insbesondere nicht, was die Inanspruchnahme der Betreuungsangebote betrifft. Allerdings wird der Effekt der Subventionserhöhungen auf die Betreuungsausgaben der Haushalte am Beispiel von Gemeinden illustrativ aufgezeigt.

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats hat der parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» Folge gegeben. Damit will sie nach dem Auslaufen der geltenden Impulsprogramme Ende Januar und Ende Juni 2023 neue und dauerhafte Instrumente zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung durch den Bund implementieren. Die vorliegende Studie liefert wertvolle Erkenntnisse zur Ausgestaltung dieser neuen Instrumente, damit die Effizienz und die Wirksamkeit der Finanzhilfen gezielt gefördert werden, sowie der administrative Aufwand klein gehalten wird.

Astrid Wüthrich

Vizedirektorin

Leiterin Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

## **Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali**

La legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (LACust; RS 861) è in vigore dal 1° febbraio 2003. Si tratta di un programma d'incentivazione di durata limitata, teso a promuovere la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. La legge prevede tre tipi di aiuti finanziari: uno per l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia, nonché, dal 2018, uno per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali e uno per progetti volti ad adeguare maggiormente ai bisogni dei genitori l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Le misure di promozione della Confederazione scadranno alla fine di gennaio o alla fine di giugno del 2023.

Secondo quanto previsto dalla legge, le ripercussioni della LACust sono regolarmente oggetto di una valutazione scientifica. La presente valutazione è incentrata sui più recenti aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali. Con questo strumento, di durata limitata a tre anni per Cantone, la Confederazione intende incentivare la promozione di una maggiore partecipazione dei Cantoni e dei Comuni ai costi di custodia a carico dei genitori. Nel quadro della valutazione è stato esaminato in primo luogo se questi aiuti finanziari producano effetti e in che misura. Ne è emerso che l'effetto d'incentivazione degli aiuti finanziari della Confederazione va considerato complessivamente modesto, in quanto la maggior parte dei Cantoni aveva previsto di aumentare i sussidi indipendentemente dai fondi federali. Al contempo, però, si è potuto anche constatare che nella maggioranza dei Cantoni gli aiuti finanziari hanno sortito un effetto di promozione. Per esempio, il grado di accettazione dei progetti cantonali o comunali è cresciuto oppure la loro attuazione si è accelerata. Un'altra constatazione emersa è che le spese annue per la custodia di bambini complementare alla famiglia sono notevolmente diverse da un Cantone all'altro e queste differenze rimangono significative anche dopo l'attuazione degli aumenti dei sussidi.

Dato che la valutazione è stata svolta poco tempo dopo l'introduzione dei nuovi strumenti, gli effetti a medio e lungo termine degli aiuti finanziari non possono ancora essere giudicati in misura definitiva, in particolare per quanto concerne il ricorso all'offerta di custodia. Ciononostante, gli autori illustrano l'effetto dell'aumento dei sussidi sulle spese di custodia sostenute dalle economie domestiche mediante l'esempio di alcuni Comuni.

La Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa parlamentare 21.403 «Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna», affinché dopo la scadenza del programma d'incentivazione in corso (alla fine di gennaio o di giugno del 2023) la Confederazione possa implementare nuovi strumenti, permanenti, per la promozione della custodia di bambini complementare alla famiglia. Il presente studio fornisce informazioni preziose per l'impostazione di questi nuovi strumenti, nell'ottica di promuovere in modo mirato l'efficienza e l'efficacia degli aiuti finanziari e ridurre il più possibile l'onere amministrativo.

Astrid Wüthrich

Vicedirettrice

Capo dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

## Foreword by the Federal Social Insurance Office

The Federal Act on Financial Aid for Childcare outside the Family (KBFHG, SR 861) has been in force since 1 February 2003. It is a time-limited incentive programme that aims to make it easier for parents to reconcile raising a family with their work/education commitments. The legislation provides for three types of financial aid: funding for the creation of new childcare places (since 2003); funding for cantonal and communal subsidy increases; and funding for projects adapt formal childcare services to the real needs of working parents (since 2018). Some of these federal funding initiatives will wind down at the end of January 2023, others at the end of June 2023.

The KBFHG also requires regular evaluations of the impact of this financial support. The present study assesses the effects of the 'new' financial aid for increases in cantonal and communal childcare subsidies. The aim of this new funding instrument is to incentivise the cantons and communes to raise their contribution towards the childcare costs borne by families. Federal financial aid is limited to three years per canton. The primary objective of the evaluation is to ascertain whether this new funding instrument has achieved its intended effects and, if so, how. The authors show that the incentive effect of this financial aid has remained low so far because most cantons had already planned to increase their subsidies even before this support measure was introduced. Yet, it has also generated positive outcomes in a large majority of the cantons. For example, the acceptance rate for cantonal and communal projects has risen, and project implementation time has shortened. The authors also found that annual expenditure on childcare difference widely from one canton to the other, and that this variance has remained significant despite subsidy increases.

Given the timing of the present evaluation, the authors could not draw any conclusions with regard to the medium- and long-term effects of the subsidies on the use of childcare services. Taking examples from the communes, the study, however, was able to demonstrate the effect of the subsidy increases on the share of household expenditure which goes on childcare outside the family.

The National Council Committee for Science, Education and Culture has approved a parliamentary initiative 21.403 'Replacement of seed funding with a solution that addresses actual needs'. The purpose of the initiative is to implement new and permanent federal funding instruments for childcare services outside the family once the current incentive programmes close at the end of January/June 2023. The present study offers valuable insights with regard to the design that these proposed instruments should take in order to ensure their efficiency and effectiveness, and minimise the administrative formalities they entail.

Astrid Wüthrich

Deputy Director

Head of the Family, Generations and Society Domain

## Table des matières

<b>Liste des graphiques</b>	<b>v</b>
<b>Liste des tableaux</b>	<b>vi</b>
<b>Résumé</b>	<b>vii</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>xiii</b>
<b>Riassunto</b>	<b>xix</b>
<b>Summary</b>	<b>xxv</b>
<b>1. Contexte et objectifs</b>	<b>1</b>
<b>2. Concept d'évaluation</b>	<b>5</b>
2.1. Modèle d'impact et questions étudiées dans le cadre de l'évaluation	5
2.2. Démarche méthodologique	8
<b>3. Résultats</b>	<b>11</b>
3.1. Effet incitatif des aides financières	11
3.2. Évaluation de la conception des aides financières	19
3.3. Mise en œuvre au sein des cantons et des communes	26
3.4. Impact sur les frais de garde par des tiers à la charge des parents	37
3.4.1. Effets escomptés de l'augmentation des subventions	38
3.4.2. Effet sur les frais de garde par des tiers à l'aide d'exemples choisis de communes	40
<b>4. Bilan et recommandations</b>	<b>53</b>
4.1. Appréciation du point de vue des auteurs de l'évaluation	53
4.2. Axes d'orientation pour le développement des aides financières	55
<b>Bibliographie</b>	<b>61</b>
<b>Annexes</b>	<b>63</b>
A1. Modèles de subventionnement avant et après l'augmentation des subventions	64
A2. Détails de la démarche méthodologique appliquée aux calculs modélisés	74

A3.	Indications détaillées sur les communes choisies à titre d'exemple _____	77
	Birsfelden (BL) _____	77
	Neuhausen (SH) _____	78
	Rheinfelden (AG) _____	81
	Vevey (VD) _____	84
	Worb (BE) _____	85
A4.	Liste des partenaires interrogés _____	88
A5.	Participants à l'atelier _____	89

## Liste des graphiques

Graphique 1: Modèle d'impact _____	5
Graphique 2: Démarche en quatre étapes _____	8
Graphique 3 : Dépenses de garde annuelles pour le ménage 1 à revenu moyen, SAJ _____	45
Graphique 4 : Dépenses de garde annuelles pour le ménage 2 à faible revenu, SAJ _____	46
Graphique 5 : Dépenses de garde annuelles pour le ménage 1 à revenu moyen, SAP _____	47
Graphique 6 : Dépenses de garde annuelles pour le ménage 2 à faible revenu, SAP _____	49
Graphique 7 : Charge financière – comparaison entre les ménages 1 et 2, SAJ _____	50
Graphique 8 : Charge financière – comparaison entre les ménages 1 et 2, SAP _____	51

## Liste des tableaux

Tableau 1: Questions, concept et méthodes de l'évaluation _____	6
Tableau 2: Description des ménages types _____	10
Tableau 3: Aperçu des demandes d'aide financière déposées et prévues par région linguistique (état : déc. 2021) _____	15
Tableau 4 : Aperçu des demandes d'aide financière par type de financement, domaine des SAJ	17
Tableau 5 : Aperçu des demandes d'aide financière par type de financement, domaine des SAP	18
Tableau 6 : Modalités de l'augmentation des subventions _____	28
Tableau 7 : Augmentations prévues des subventions (sur la base des estimations des cantons)	30
Tableau 8 : Contributions fédérales prévues sur l'ensemble de la durée de contribution _____	32
Tableau 9 : Augmentations prévues des subventions (sur la base des estimations des cantons) par enfant de 0 à 12 ans _____	34
Tableau 10 : Aperçu de l'augmentation des subventions pour les années de contribution déjà décomptées _____	35
Tableau 11 : Effets de l'augmentation des subventions _____	38
Tableau 12 : Mise en œuvre de l'augmentation des subventions _____	42
Tableau 13 : Modèles de subventionnement avant et après l'augmentation des subventions __	64
Tableau 14 : Aperçu des communes choisies à titre d'exemple _____	74
Tableau 15 : Description des ménages types _____	75
Tableau 16 : Aperçu des modèles de subventionnement avant et après l'augmentation, Birsfelden _____	77
Tableau 17 : Aperçu des modèles de subventionnement avant et après l'augmentation, Neuhausen _____	78
Tableau 18 : Aperçu des modèles de subventionnement avant et après l'augmentation, Rheinfelden _____	81
Tableau 19 : Aperçu des modèles de subventionnement avant et après l'augmentation, Vevey	84
Tableau 20 : Aperçu des modèles de subventionnement avant et après l'augmentation, Worb	85
Tableau 21 : Liste des partenaires interrogés _____	88
Tableau 22 : Participants à l'atelier _____	89

## Résumé

### Contexte, objectifs de l'évaluation et démarche méthodologique

Les dépenses consacrées à l'accueil extrafamilial des enfants dans des structures d'accueil collectif de jour, des structures d'accueil parascolaire et des familles de jour (« accueil extrafamilial pour enfants » dans le texte qui suit) continuent de représenter pour de nombreux ménages suisses une lourde charge financière, ayant fréquemment pour conséquence de mener à une réduction du taux d'activité chez les parents – et en particulier chez la mère. En outre, les parents des enfants issus de milieux socialement défavorisés, pour lesquels un système de formation, d'accueil et d'éducation de la petite enfance serait particulièrement bénéfique, recourent moins fréquemment que la moyenne aux offres d'accueil extrafamilial, ce qui peut avoir des répercussions négatives quant à leur accès à la formation, en comparaison avec le reste de la population.

Face à ces constats, le Conseil fédéral et le Parlement ont adopté des mesures en matière de financement de l'accueil extrafamilial pour enfants. En vertu de la Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, la Confédération soutient financièrement, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2018, les cantons et les communes qui augmentent leurs subventions à l'accueil extrafamilial des enfants et réduisent ainsi la part des coûts à la charge des parents. Ce système permet aux cantons de déposer des demandes d'aide financière de la Confédération, moyennant de répondre à certaines conditions d'octroi de la subvention fédérale. Le montant de la contribution fédérale est calculé sur la base de l'augmentation cumulée et projetée des subventions cantonales et communales. D'une durée limitée de cinq ans, le programme d'aide fédérale est doté d'une enveloppe totale à destination des cantons et des communes de 180 millions de francs.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a confié l'évaluation des nouvelles aides financières à INFRAS et evaluanda, qui ont dans ce cadre examiné les trois principales questions ci-dessous :

1. Dans quelle mesure les aides financières fédérales incitent-elles les cantons et les communes à augmenter leurs subventions ?
2. Comment l'augmentation des subventions des frais de garde est-elle mise en œuvre par les cantons et les communes ?
3. Dans quelle mesure la part des frais de garde à la charge des parents peut-elle s'en trouver réduite ?

Afin de répondre à ces questions, une combinaison de méthodes de recherche quantitatives et qualitatives a été sélectionnée. Les principaux éléments méthodologiques de l'évaluation sont les suivants :

- analyse des demandes d'aide financière déposées par 14 cantons et des informations correspondantes de la base de données de l'OFAS relative aux demandes d'aide financière ;
- entretiens avec 19 représentants de cantons ayant ou non introduit une demande d'aide financière ;
- études de cas avec calculs modélisés pour différents types de ménages dans cinq communes ;
- organisation d'un atelier réunissant des représentants de la Confédération, de cantons et de communes.

Sur cette base, les auteurs ont procédé à une évaluation des nouvelles aides financières et formulent des recommandations concernant les aides financières dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants.

## Résultats

### **Les nouvelles aides financières ont globalement un faible effet incitatif pour les cantons et les communes**

Les cantons ont montré un grand intérêt pour les aides financières de la Confédération : au total, 14 d'entre eux ont introduit une demande jusqu'à la fin 2021 et d'autres devraient leur emboîter le pas d'ici-là mi-2023. Dans nombre de cantons, le financement de l'accueil extrafamilial pour enfants était d'ores et déjà à l'ordre du jour politique et des projets de loi en ce sens étaient en cours de préparation ou avaient été adoptés, de sorte que les aides financières sont arrivées au bon moment. Comme ces cantons auraient relevé leurs subventions publiques même en l'absence d'aides financières de la Confédération, le caractère incitatif de ces dernières doit globalement être qualifié de faible. Malgré ces effets d'aubaine, les aides financières exercent un impact bénéfique attesté dans près de deux tiers des cantons, par exemple en renforçant l'acceptation des projets cantonaux ou communaux ou encore en accélérant leur mise en œuvre. Dans certains cas, elles se sont également traduites par une hausse des subventions plus importante qu'initialement prévu.

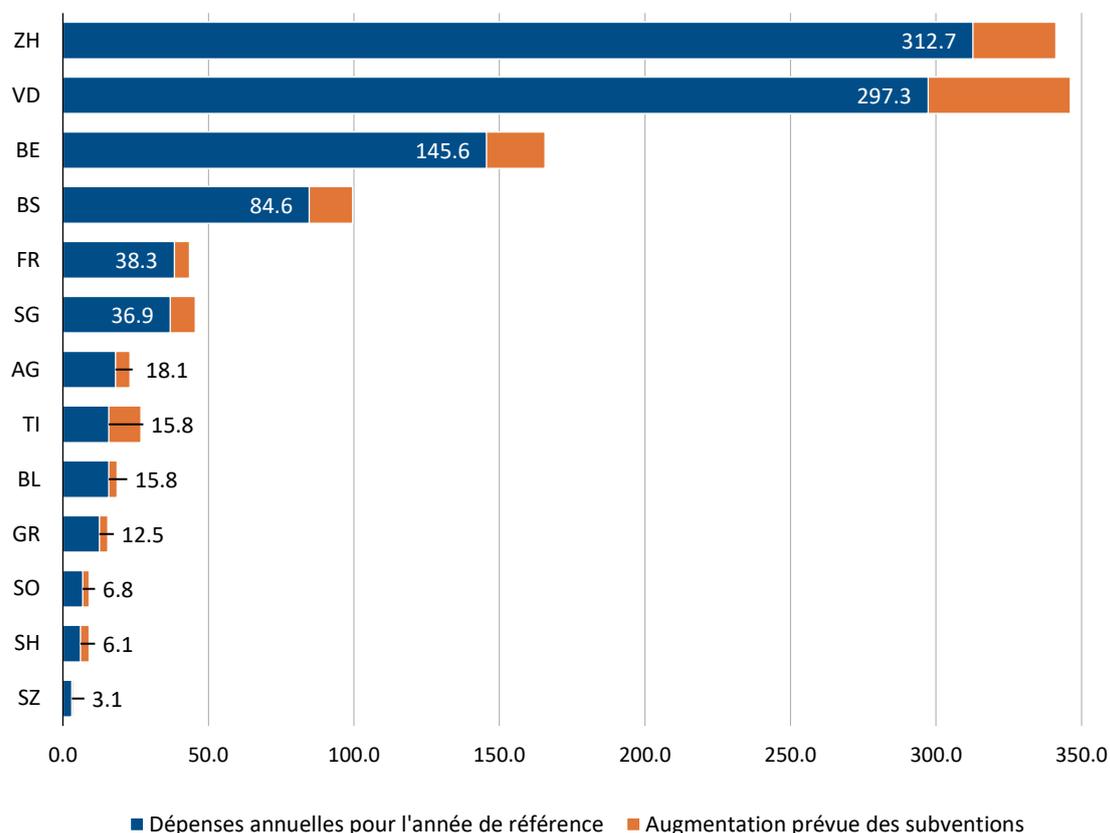
D'une manière générale, les résultats de l'évaluation montrent clairement que le subventionnement de l'accueil extrafamilial des enfants représente un poste de dépenses conséquent pour beaucoup de cantons et de communes. Les subventions sont augmentées lorsqu'il existe une volonté politique à cet égard et si le financement peut être garanti à long terme – même sans les aides financières limitées dans le temps de la Confédération. Dans quelques cantons où les subventions sont déjà relativement élevées, aucun nouveau relèvement n'était envisagé. Pour d'autres cantons ou communes, les subventions sont arrivées trop tôt dans la mesure où

leur priorité du moment concernait davantage l'extension de l'offre que la baisse des tarifs à charge des parents.

**Les aides financières ne contribuent guère à réduire les différences en termes de subventions**

Dans leur demande de subventions, les cantons étaient tenus d'indiquer l'ensemble des dépenses affectées à l'accueil extrafamilial des enfants dans des structures d'accueil collectif de jour, des structures d'accueil parascolaire et des familles de jour. Ces investissements des communes et des cantons ont été totalisés et comptabilisés pour l'année de référence avant l'augmentation prévue des subventions. Le Graphique R1 révèle que les dépenses annuelles consacrées à l'accueil extrafamilial des enfants varient très fortement d'un canton à l'autre. Ces différences demeurent en outre marquées également après la mise en œuvre des augmentations (prévues) des subventions. En chiffres absolus, ce sont de loin les cantons de Zurich et de Vaud qui déboursent le plus dans ce domaine. Par tête – c'est-à-dire par rapport au nombre d'enfants de 0 à 12 ans domiciliés dans le canton –, Bâle-Ville arrive premier en termes de dépenses, suivi de Vaud, de Zurich et de Berne. Les analyses de données réalisées montrent par ailleurs que les cantons affichant des subventions par enfant relativement importantes tendent à les relever davantage que ceux dont les contributions sont moindres.

**Graphique R1 : Subventions annuelles pour l'année de référence et augmentation prévue des subventions, en millions de CHF**



Graphique INFRAS. Source : indications issues des demandes/données de l'OFAS. Pour le canton de LU, les données relatives à l'augmentation prévue des subventions n'étaient pas encore disponibles au moment de l'évaluation.

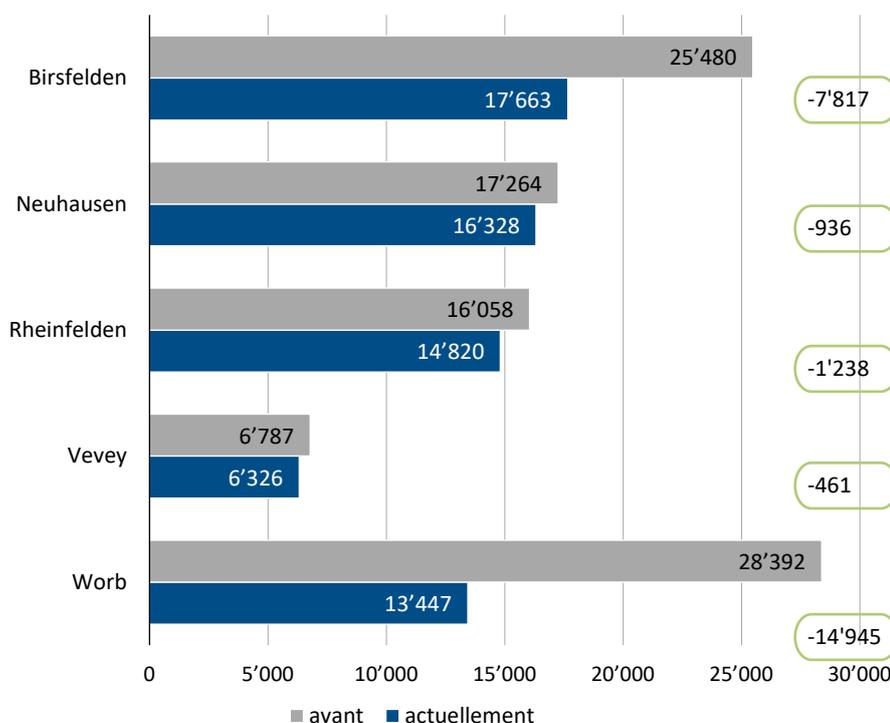
La part des subventions à l'accueil extrafamilial des enfants du produit intérieur brut du canton (PIB) constitue un autre indicateur intéressant : dans la plupart des cantons examinés qui ont introduit une demande d'aide financière, elle est inférieure à 0,1 % du PIB même après l'augmentation des subventions. Cette part atteint plus de 0,2 % du PIB dans quatre cantons (BE, BS, FR et ZH) et s'établit à 0,6 % dans un canton (VD). À titre de comparaison, les pays de l'OCDE affectent en moyenne près de 0,6 % de leur PIB rien qu'à l'accueil extrafamilial des enfants de 3 à 5 ans (OCDE 2019).

### **L'effet sur les frais de garde par des tiers à la charge des parents varie très largement**

À l'heure actuelle, il est encore impossible d'évaluer définitivement les effets des aides financières, étant donné que beaucoup de demandes cantonales n'ont été introduites que récemment et que seules les augmentations prévues et non effectives des subventions sont connues

en de nombreux endroits. Sur la base des informations figurant dans les demandes, des entretiens réalisés et des analyses approfondies de données, il y a lieu de supposer que la réduction des frais de garde par des tiers à charge des parents est très variable d'un canton à l'autre et également au sein des cantons. Comme les communes assument fréquemment un rôle essentiel dans le subventionnement des tarifs à charge des parents, l'impact de l'augmentation des subventions sur les dépenses de garde des ménages a été illustré à l'exemple de cinq communes (cf. Graphique R2).

**Graphique R2 : Dépenses de garde annuelles pour un ménage à revenu moyen, SAJ**



Hypothèse : fréquence de prise en charge de deux jours, revenu annuel de 114 000 CHF (revenu imposable : 58 000 CHF) et fortune de 30 000 CHF.

Graphique INFRAS. Source : calculs des auteurs

Les frais de garde annuels d'un ménage à revenu moyen, dont les deux enfants sont chacun confiés deux jours par semaine à une structure d'accueil collectif de jour (SAJ) à Worb (BE), ont ainsi pu être diminués de presque 15 000 CHF. Cette évolution s'explique par le fait que les places en SAJ subventionnées étaient soumises à un quota de 20 avant l'augmentation et que tous les parents profitent désormais des bons de garde cantonaux. Les frais d'accueil à Worb arrivent à présent au deuxième rang des plus bas, mais représentent toujours le double de ceux acquittés

à Vevey (VD), où les dépenses de frais de garde des parents n'ont été que marginalement réduites à la suite d'une revalorisation du rabais pour fratries.

**La conception même des aides financières est controversée, beaucoup d'acteurs demandent un changement de paradigme**

Lors des entretiens menés avec eux, 19 représentants de cantons ayant ou non introduit une demande ont été interrogés sur leur évaluation du nouvel instrument financier. Le bilan qu'ils en dressent se révèle contrasté. La durée des aides financières (limitée à trois ans), le calendrier trop serré prévu par la loi fédérale (délai de mise en œuvre de cinq ans) et l'absence de sécurité en matière de planification (pas de garantie que les fonds seront suffisants pour tous les cantons et incertitude quant aux montants perçus au final) font notamment l'objet de critiques. Mais c'est la charge administrative liée au dépôt et au traitement de la demande qui est le plus souvent critiquée – et surtout l'important travail qu'occasionne la collecte annuelle de données auprès des communes. Beaucoup de cantons souhaitent un instrument plus simple, assorti de règles et d'exigences en termes de données moins détaillées. Dans le cadre tant des entretiens que de l'atelier, les cantons se sont également clairement prononcés en faveur d'un changement fondamental de stratégie vers le passage à un financement permanent de la Confédération.

## Évaluation par les auteurs et recommandations

Pour les futures aides financières de la Confédération, il semble judicieux, compte tenu de l'évaluation, que les impacts escomptés de ces aides et, en particulier, leur additionnalité soient plus clairement soulignés au niveau de la loi de façon à éviter les effets d'aubaine. Au regard du faible effet incitatif des aides financières, d'une part, ainsi que de la nécessité d'intervenir toujours importante et de la lourde charge financière que les dépenses de garde font peser sur les familles d'autre part, un changement fondamental de stratégie paraît indiqué aux yeux des évaluateurs, qui estiment par conséquent qu'une reconduction des aides financières sous leur forme actuelle n'est pas recommandée. De même, une adaptation des modalités – prolongation du financement de trois à cinq ans par ex. – serait trop peu efficace. En se fondant sur les résultats des analyses réalisées, des entretiens et de l'atelier, les évaluateurs recommandent de repenser en profondeur le rôle de la Confédération dans le financement de l'accueil extrafamilial pour enfants et d'étudier l'option du passage à un financement permanent par celle-ci. L'accueil extrafamilial pour enfants relève actuellement de la compétence des cantons et des communes. C'est pourquoi le passage à un financement partagé entre les communes, les cantons et la Confédération constitue un changement de paradigme nécessitant également une modification des bases légales.

## Zusammenfassung

### Ausgangslage, Ziele der Evaluation und methodisches Vorgehen

Die Ausgaben für die familienergänzende Betreuung in Kindertagesstätten, schulergänzenden Einrichtungen und Tagesfamilien (fortan «familienergänzende Kinderbetreuung» genannt) stellen für viele Familien in der Schweiz nach wie vor eine beachtliche finanzielle Belastung dar. Dies führt häufig dazu, dass Eltern – vor allem Mütter – ihr Erwerbsspensum einschränken. Zudem nutzen gerade Kinder aus sozial belasteten Familien, welche besonders von frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung profitieren würden, familienergänzende Kinderbetreuungsangebote unterdurchschnittlich oft, was sich wiederum negativ auf ihre Bildungschancen auswirken kann.

Bundesrat und Parlament haben darum Massnahmen bei der Finanzierung der Kinderbetreuung ergriffen. Seit dem 1. Juli 2018 leistet der Bund – gestützt auf das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung – finanzielle Beiträge an Kantone und Gemeinden, die ihre Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung ausbauen und damit die Betreuungskosten der Eltern senken. Die Kantone können die Finanzhilfen des Bundes per Gesuch beantragen. Die Höhe des Bundesbeitrags bemisst sich aufgrund der Summe der kommunalen und kantonalen Subventionserhöhungen. Das Programm ist auf fünf Jahre befristet und mit Fördergeldern von insgesamt CHF 180 Mio. ausgestattet.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat INFRAS und evaluanda mit der Evaluation der neuen Finanzhilfen beauftragt. Dabei wurden drei Hauptfragen untersucht:

1. Sind die Finanzhilfen ein Anreiz für Kantone und Gemeinden, ihre Subventionen zu erhöhen?
2. Wie setzen die Kantone und Gemeinden die Subventionserhöhungen um?
3. Wie stark können dadurch die Drittbetreuungskosten der Eltern gesenkt werden?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurde ein Mix von quantitativen und qualitativen Forschungsmethoden gewählt. Die wichtigsten methodischen Elemente der Evaluation sind:

- Analyse der Finanzhilfegesuche von 14 Kantonen und den entsprechenden Angaben in der BSV-Datenbank zu den Finanzhilfegesuchen,
- Interviews mit 19 Vertretungen von Kantonen mit und ohne Finanzhilfegesuch,
- Fallstudien mit Modellrechnungen für verschiedene Haushalte in fünf Gemeinden sowie
- ein Workshop mit Vertretungen von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Auf dieser Grundlage nehmen die Evaluatorinnen und Evaluatoren eine Beurteilung der neuen Finanzhilfen vor und formulieren Empfehlungen für die künftige Konzeption von Finanzhilfen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung.

## Ergebnisse

### **Insgesamt geringe Anreizwirkung der neuen Finanzhilfen für Kantone und Gemeinden**

Die Finanzhilfen des Bundes sind bei den Kantonen auf grosses Interesse gestossen. Insgesamt haben 14 Kantone bis Ende 2021 ein Gesuch eingereicht und weitere Kantone dürften bis Mitte 2023 noch folgen. In zahlreichen Kantonen stand die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung bereits auf der politischen Agenda und entsprechende Gesetzesprojekte waren aufgegleist oder verabschiedet. Die Finanzhilfen kamen hier gerade zum richtigen Zeitpunkt und fielen auf fruchtbaren Boden. Da diese Kantone die öffentlichen Subventionen auch ohne Finanzhilfen des Bundes erhöht hätten, ist die Anreizwirkung der Finanzhilfen insgesamt als gering einzustufen. Trotz dieser Mitnahmeeffekte wird den Finanzhilfen in fast zwei Dritteln der Kantone eine förderliche Wirkung bescheinigt, indem beispielsweise die Akzeptanz für kantonale oder kommunale Vorhaben erhöht oder deren Umsetzung beschleunigt wurden. Vereinzelt führten die Finanzhilfen auch zu einer stärkeren Subventionserhöhung als ursprünglich geplant.

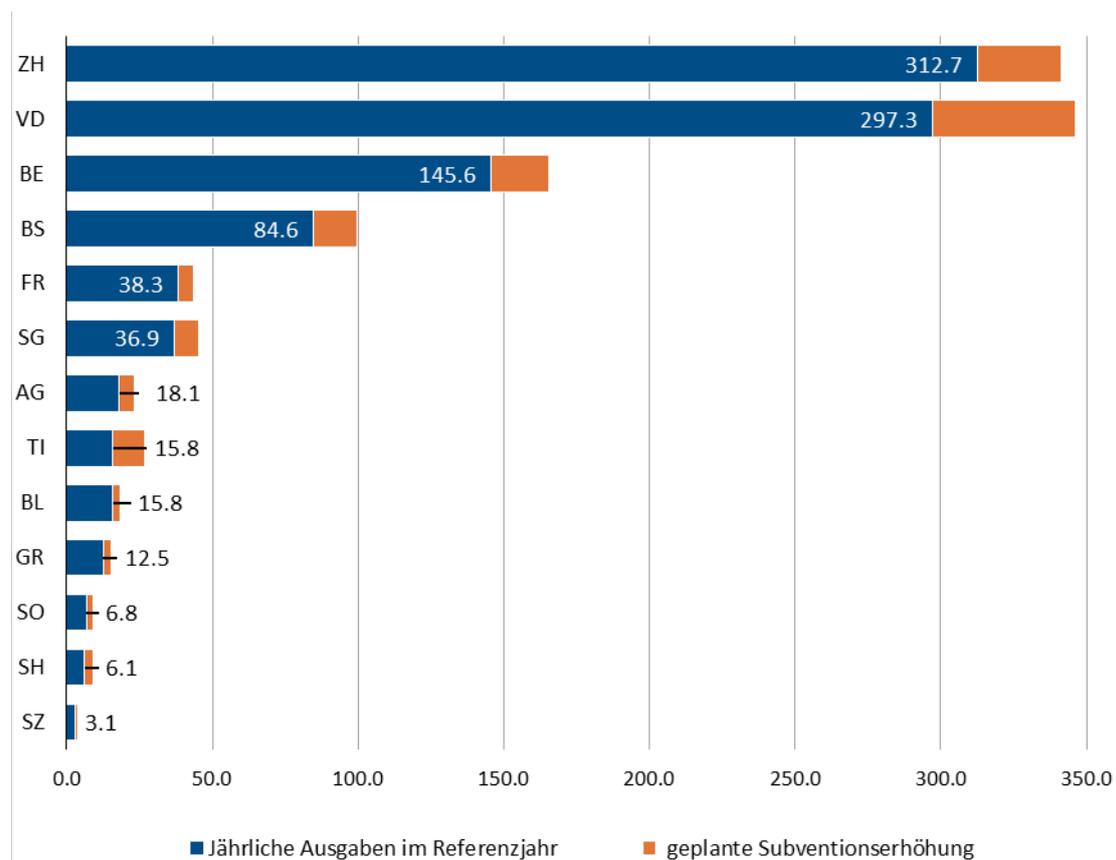
Insgesamt zeigen die Evaluationsergebnisse deutlich: Die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung ist für viele Kantone und Gemeinden ein relevanter Ausgabenposten. Erhöht werden die Subventionen dann, wenn der politische Wille dafür gegeben ist und die Finanzierung langfristig – auch ohne temporäre Finanzhilfen des Bundes – sichergestellt werden kann. In einigen Kantonen, die bereits vergleichsweise viel subventionieren, kam deshalb eine weitere Erhöhung nicht in Frage. Für anderen Kantone oder Gemeinden wiederum kamen die Subventionen in der Tendenz zu früh, weil ihre Priorität momentan beim Ausbau des Angebots und weniger auf der Tarifsenkung für die Eltern liegt.

### **Unterschiede bei der Subventionierung werden durch Finanzhilfen kaum verringert**

Im Beitragsgesuch mussten die Kantone die gesamten Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung in Kindertagesstätten, schulergänzenden Einrichtungen und Tagesfamilien erfassen. Dabei wurden die Ausgaben der Gemeinden und des Kantons zu einem Gesamtbetrag summiert und für das Referenzjahr vor der geplanten Subventionserhöhung ausgewiesen. Abbildung Z1 zeigt, dass sich die jährlichen Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung von Kanton zu Kanton stark unterscheiden und diese Unterschiede auch nach Umsetzung der (geplanten) Subventionserhöhungen gross bleiben. In absoluten Zahlen geben die Kantone Zürich und Waadt mit Abstand am meisten für die familienergänzende Kinderbetreuung aus. Pro Kopf – d.h. gemessen an der Anzahl im Kanton wohnhafter Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren – sind die Ausgaben im Kanton Basel-Stadt am höchsten, gefolgt von den Kantonen Waadt, Zürich und Bern.

Die durchgeführten Datenanalysen zeigen weiter, dass Kantone mit vergleichsweise hohen Subventionen ihre Subventionen pro Kind tendenziell stärker erhöhen als diejenigen mit tieferen Subventionen.

**Abbildung Z1: Jährliche Subventionen im Referenzjahr und geplante Subventionserhöhung in Mio. CHF**



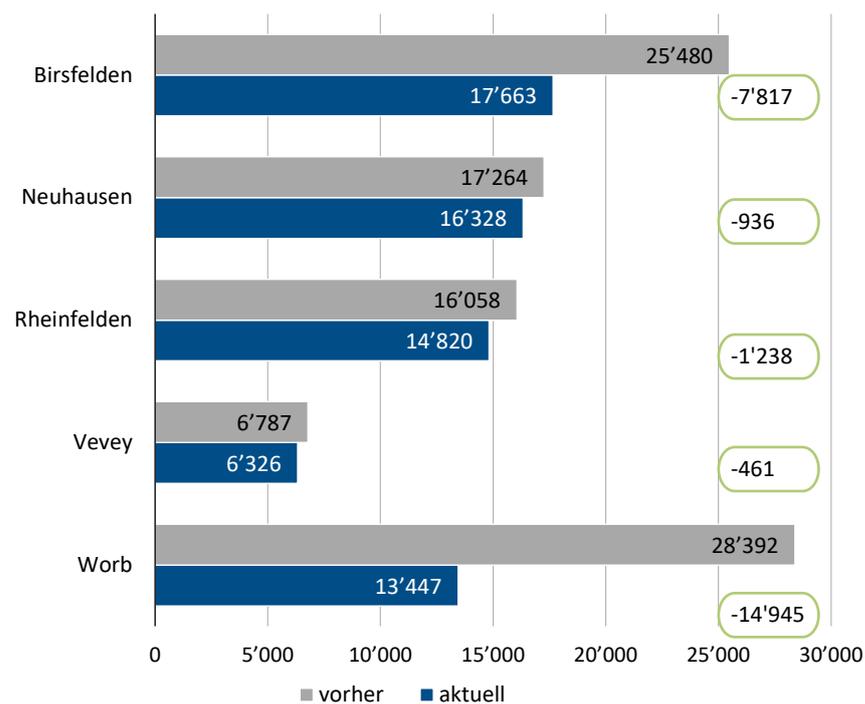
Grafik INFRAS. Quelle: Angaben aus den Gesuchen/Daten BSV. Für den Kanton LU liegen zum Zeitpunkt der Evaluation noch keine Daten zur geplanten Subventionserhöhung vor.

Eine weitere interessante Kennzahl ist der Anteil der Subventionen für familienergänzende Kinderbetreuung an der kantonalen Wirtschaftsleistung (BIP): Dieser Anteil liegt im Grossteil der untersuchten Kantone mit einem Finanzhilfesuch auch nach den Subventionserhöhungen unter 0.1% des BIP. In vier Kantonen (BE, BS, FR und ZH) liegt dieser Anteil über 0.2% des BIP und in einem Kanton (VD) bei 0.6% des BIP. Zum Vergleich: Die OECD-Länder geben im Durchschnitt allein für die familienergänzende Betreuung der 3-5-jährigen Kinder rund 0.6% des BIP aus (OECD 2019).

### Wirkung auf die Senkung der Drittbetreuungskosten von Eltern sehr unterschiedlich

Die Wirkungen der Finanzhilfen können zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend beurteilt werden, da viele kantonale Gesuche erst kürzlich eingereicht wurden und vielerorts erst die geplanten, aber nicht die effektiven Subventionserhöhungen bekannt sind. Anhand der Angaben in den Gesuchen, den durchgeführten Interviews und den vertiefenden Datenanalysen ist davon auszugehen, dass die Senkung der Drittbetreuungskosten von Eltern je nach Kanton sehr unterschiedlich ausfällt und es auch innerhalb eines Kantons grosse Unterschiede geben kann. Da den Gemeinden oftmals eine Schlüsselrolle bei der Subventionierung der Elterntarife zukommt, wurde der Effekt der Subventionserhöhung auf die Betreuungsausgaben der Haushalte am Beispiel von fünf Gemeinden illustrativ aufgezeigt (siehe Abbildung Z2).

Abbildung Z2: Jährliche Betreuungsausgaben: Haushalt mit mittlerem Einkommen, Kita



Wir gehen von einem Betreuungsumfang von 2 Tagen und einem jährlichen Einkommen von CHF 114'000 (steuerbares Einkommen: CHF 58'000) und CHF 30'000 Vermögen aus.

Grafik INFRAS. Quelle: Eigene Berechnungen

So konnten beispielsweise die jährlichen Betreuungsausgaben eines Haushalts mit mittlerem Einkommen, zwei Kindern und je zwei Kitatagen pro Woche in Worb (BE) um fast 15'000 CHF gesenkt werden. Dies hat damit zu tun, dass die Subventionierung in Kitas vor der Erhöhung auf 20 Plätze kontingentierte war und neu nun alle Eltern von den kantonalen Betreuungsgutscheinen

profitieren. Die Betreuungsausgaben in Worb sind nun am zweittiefsten. Sie sind jedoch immer noch doppelt so hoch wie in Vevey (VD), wo die Betreuungsausgaben der Eltern in Folge einer Erhöhung des Geschwisterrabatts nur unwesentlich reduziert wurden.

### **Konzeption der Finanzhilfen ist umstritten, viele Befragte fordern einen Paradigmenwechsel**

In den Interviews mit 19 Vertretungen von Kantonen mit und ohne Gesuch wurde deren Einschätzung des neuen Finanzhilfeinstruments abgefragt. Die Bilanz der Befragten fällt durchzogen aus. Kritisiert werden u.a. die Dauer der Finanzhilfen (Befristung auf drei Jahre), der zu knappe Zeitraum des Bundesgesetzes (Umsetzungszeitraum von 5 Jahren) und die mangelnde Planungssicherheit (keine Garantie, dass die Gelder für alle Kantone ausreichen und Unsicherheit, wie viel Geld man letztlich erhält). Am häufigsten wird jedoch der administrative Aufwand für die Eingabe und die Abwicklung des Gesuchs moniert. Dabei wird vor allem auf den grossen Aufwand für die jährlichen Datenerhebungen bei den Gemeinden verwiesen. Viele Kantone wünschen sich ganz grundsätzlich ein einfacheres Instrument mit weniger detaillierten Regelungen und Datenerfordernissen. In den Interviews wie auch im Workshop kam der Wunsch der Kantone für einen grundlegenden Strategiewechsel im Sinne eines Übergangs zu einer permanenten Finanzierung durch den Bund klar zum Ausdruck.

### **Beurteilung durch die Autorinnen und Autoren und Empfehlungen**

Für künftige Finanzhilfen des Bundes wäre es aus Sicht der Evaluation sinnvoll, die beabsichtigten Wirkungen der Finanzhilfen und insbesondere deren Additionalität auf gesetzlicher Ebene klarer herauszustreichen und damit Mitnahmeeffekte zu verringern. Angesichts der geringen Anreizwirkung der Finanzhilfen auf der einen und des nach wie vor grossen Handlungsbedarfs und der beträchtlichen finanziellen Belastung der Familien durch Betreuungsausgaben auf der anderen Seite ist in den Augen der Evaluatorinnen und Evaluatoren ein grundlegender Strategiewechsel angezeigt und entsprechend sei es nicht empfehlenswert, die Finanzhilfen in der aktuellen Form weiterzuführen. Auch eine Anpassung einzelner Ausgestaltungsmerkmale – z.B. Verlängerung der Finanzierung von 3 auf 5 Jahre – wäre zu wenig wirksam. Basierend auf den Ergebnissen der durchgeführten Analysen, der Interviews und des Workshops empfehlen die Evaluatorinnen und Evaluatoren, die Rolle des Bundes bei der Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung grundsätzlich zu überdenken und die Überführung der Finanzhilfen in eine permanente Bundesfinanzierung zu prüfen. Die familienergänzende Kinderbetreuung liegt heute in der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden, weshalb ein Übergang zu einer gemeinsamen Finanzierung von Gemeinden, Kantonen und Bund einen Paradigmenwechsel darstellt, welcher auch einer Anpassung der gesetzlichen Grundlagen bedarf.



## Riassunto

### Contesto, obiettivi e metodo della valutazione

Le spese per la custodia complementare alla famiglia in strutture di custodia collettiva diurna, strutture di custodia parascolastiche e famiglie diurne (di seguito «custodia di bambini complementare alla famiglia») continua a rappresentare un onere finanziario considerevole per molte famiglie in Svizzera. Di conseguenza, spesso i genitori – in particolare le madri – riducono il loro grado d'occupazione. Proprio le famiglie socialmente svantaggiate, che trarrebbero particolarmente beneficio dall'offerta di formazione, educazione e accoglienza della prima infanzia, ricorrono alla custodia in misura inferiore alla media, il che può a sua volta incidere negativamente sulle opportunità educative dei bambini delle famiglie in questione.

Il Consiglio federale e il Parlamento hanno pertanto preso misure nell'ambito del finanziamento della custodia di bambini. Dal 1° luglio 2018, in virtù della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, la Confederazione concede aiuti finanziari ai Cantoni e ai Comuni che aumentano i sussidi per ridurre i costi di custodia a carico dei genitori. Per ottenere tali aiuti, il cui importo è calcolato in base alla somma dell'aumento dei sussidi cantonali e comunali, i Cantoni devono presentare una domanda. Il programma, di durata limitata a cinque anni, è dotato di fondi complessivamente pari a 180 milioni di franchi.

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha incaricato gli istituti INFRAS ed evluanda di svolgere la valutazione dei nuovi aiuti finanziari. In questo contesto sono state analizzate tre questioni principali:

1. Gli aiuti finanziari incentivano i Cantoni e i Comuni ad aumentare i loro sussidi?
2. I Cantoni e i Comuni come attuano l'aumento dei sussidi?
3. In che misura è possibile ridurre in tal modo i costi di custodia a carico dei genitori?

Per rispondere a queste domande si è optato per una combinazione di metodi di ricerca quantitativi e qualitativi. Dal punto di vista metodologico gli elementi principali della valutazione sono i seguenti:

- analisi delle domande di aiuti finanziari di 14 Cantoni e dei relativi dati nella banca dati dell'UFAS sulle domande di aiuti finanziari;
- interviste con 19 rappresentanti con e senza domande di aiuti finanziari;
- studi di casi con modelli di calcolo per diverse economie domestiche in cinque Comuni; e
- un workshop con rappresentanti di Confederazione, Cantoni e Comuni.

Questa base è servita agli autori della valutazione per esprimere un giudizio sui nuovi aiuti finanziari e formulare raccomandazioni per la futura impostazione degli aiuti finanziari nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia.

## Risultati

### **Effetto d'incentivazione dei nuovi aiuti finanziari complessivamente modesto per i Cantoni e i Comuni**

Gli aiuti finanziari della Confederazione hanno suscitato notevole interesse tra i Cantoni. Fino alla fine del 2021 sono stati 14 i Cantoni ad aver presentato una domanda e probabilmente entro la metà del 2023 ne seguiranno altri. In numerosi Cantoni il finanziamento della custodia di bambini complementare alla famiglia costituiva già un punto dell'agenda politica, con progetti legislativi avviati o approvati. In tali casi, gli aiuti finanziari sono arrivati al momento giusto e hanno trovato terreno fertile. Poiché questi Cantoni avrebbero aumentato i sussidi pubblici anche senza gli aiuti finanziari della Confederazione, l'effetto d'incentivazione di questi ultimi va considerato complessivamente modesto. Nonostante questi effetti di trascinamento, in quasi due terzi dei Cantoni si attesta un effetto di promozione: ad esempio, il grado di accettazione dei progetti cantonali o comunali è cresciuto grazie alla partecipazione della Confederazione oppure la loro attuazione si è accelerata. In alcuni casi, gli aiuti finanziari hanno inoltre determinato un aumento dei sussidi superiore a quanto inizialmente previsto.

Nel complesso, dai risultati della valutazione emerge chiaramente che il sovvenzionamento della custodia di bambini complementare alla famiglia è una voce di spesa significativa per molti Cantoni e Comuni. I sussidi vengono aumentati se vi è la volontà politica in tal senso e se il finanziamento può essere garantito a lungo termine, anche senza gli aiuti finanziari della Confederazione. Di conseguenza, in alcuni dei Cantoni che già contribuiscono in misura relativamente elevata un ulteriore aumento non è entrato in linea di conto. Per altri Cantoni o Comuni, invece, i sussidi arrivavano tendenzialmente troppo presto, dato che in quel momento la loro priorità era ampliare l'offerta più che ridurre le tariffe per i genitori.

### **Minima riduzione delle differenze nel sovvenzionamento in seguito agli aiuti finanziari**

Nel quadro della presentazione delle domande di aiuti finanziari, i Cantoni hanno dovuto rilevare tutte le spese per la custodia di bambini complementare alla famiglia in strutture di custodia collettiva diurna, strutture di custodia parascolastiche e famiglie diurne. Le spese dei Comuni e del Cantone in questione sono quindi state sommate per ottenere un importo complessivo e indicate per l'anno di riferimento prima del previsto aumento dei sussidi. La Figura R1 mostra che le spese annue per la custodia di bambini complementare alla famiglia sono notevolmente

diverse da un Cantone all'altro e queste differenze rimangono significative anche dopo l'attuazione dei (previsti) aumenti dei sussidi. In termini assoluti, i Cantoni di Zurigo e Vaud sono di gran lunga quelli che spendono di più per la custodia. Pro capite (ovvero calcolate in base al numero dei bambini di età compresa tra 0 e 12 anni che vivono nel Cantone), le spese più elevate in assoluto si registrano nel Cantone di Basilea Città, seguito dai Cantoni di Vaud, Zurigo e Berna. Dalle analisi dei dati svolte emerge inoltre che i Cantoni con sussidi relativamente alti per ogni bambino aumentano detti sussidi tendenzialmente più degli altri.

**Figura R1 : Sussidi annui nell'anno di riferimento e aumento dei sussidi previsto (in mio. fr.)**

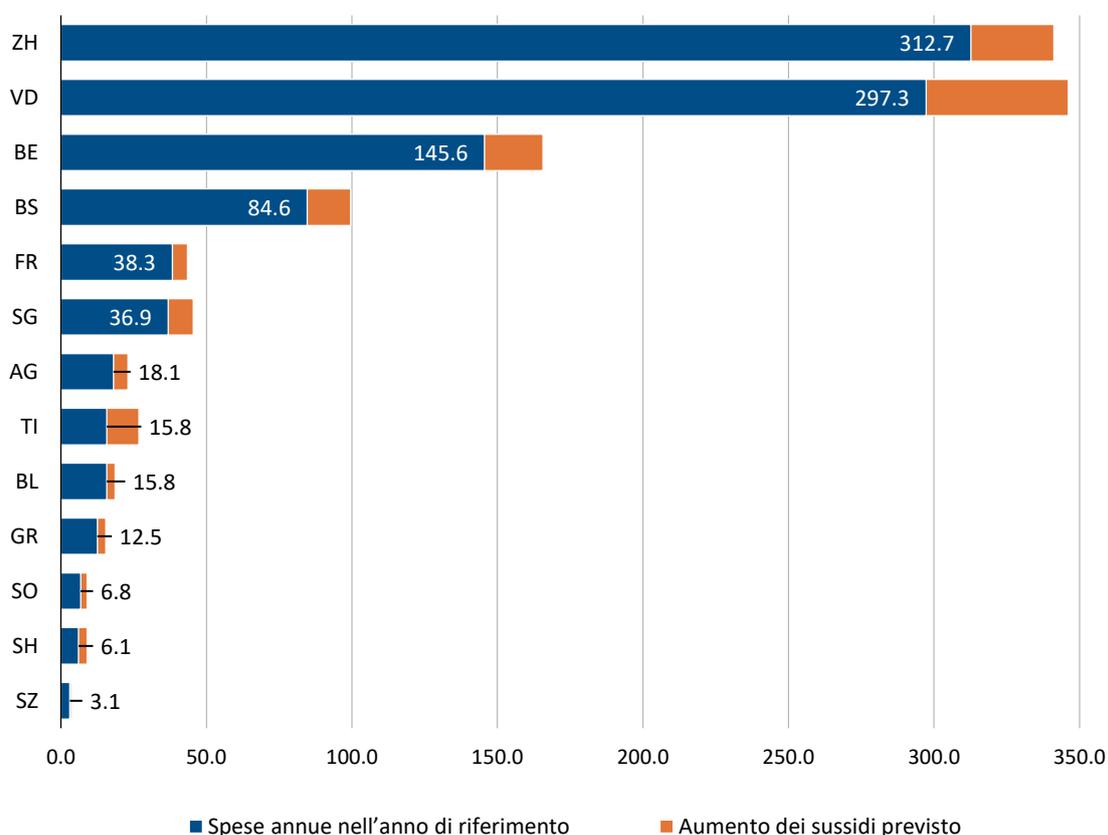


Grafico INFRAS. Fonte: indicazioni tratte dalle domande (dati UFAS). Al momento della valutazione, per il Cantone di Lucerna non erano ancora disponibili dati sull'aumento dei sussidi previsto.

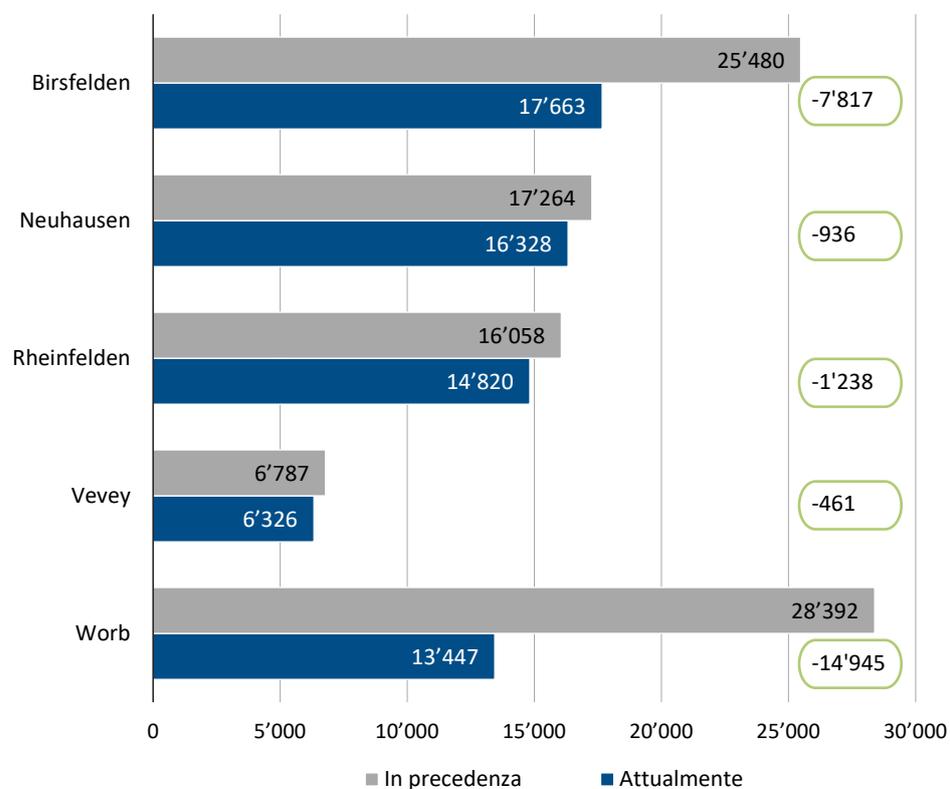
Un altro indicatore interessante è la quota dei sussidi per la custodia di bambini complementare alla famiglia rispetto alla produzione economica (PIL) cantonale: nella maggior parte dei Cantoni esaminati che hanno presentato una domanda di aiuti finanziari essa si situa al di sotto dello 0,1 per cento del PIL anche dopo l'aumento dei sussidi. In quattro Cantoni (BE, BS, FR e ZH) la quota è superiore allo 0,2 per cento del PIL e in uno (VD) è pari allo 0,6 per cento del PIL. A titolo

di confronto, i Paesi dell'OCSE spendono in media circa lo 0,6 per cento del PIL già solo per la custodia complementare alla famiglia dei bambini di età compresa tra i 3 e i 5 anni (OECD 2019).

**Effetti molto eterogenei sulla riduzione dei costi di custodia a carico dei genitori**

Ad oggi non è possibile valutare definitivamente gli effetti degli aiuti finanziari, poiché molte domande cantonali sono state presentate da poco e in molti casi si conoscono soltanto gli aumenti dei sussidi previsti, ma non quelli effettivi. In base alle indicazioni contenute nelle domande, alle interviste condotte e alle analisi approfondite dei dati, si può presumere che la riduzione dei costi di custodia a carico dei genitori vari notevolmente da un Cantone all'altro e anche all'interno di uno stesso Cantone. Poiché i Comuni svolgono spesso un ruolo centrale nel sovvenzionamento delle tariffe per i genitori, l'effetto dell'aumento dei sussidi sulle spese di custodia è stato illustrato in base all'esempio di cinque Comuni (v. Figura R2).

**Figura R2: Spese annue per la custodia: economia domestica con reddito medio, struttura di custodia collettiva diurna**



Si ipotizzano un'entità della custodia di 2 giorni alla settimana, un reddito annuo di 114 000 fr. (reddito imponibile: 58 000 fr.) e una sostanza di 30 000 fr.

Grafico INFRAS. Fonte: calcoli propri

Ad esempio, le spese annue per la custodia sostenute da un'economia domestica con un reddito medio, due figli e due giorni a settimana di custodia per ogni figlio in una struttura di custodia collettiva diurna a Worb (BE) hanno potuto essere ridotte di quasi 15 000 franchi. Questo è riconducibile al fatto che prima dell'aumento il sovvenzionamento nelle strutture di custodia collettiva diurna era contingentato a 20 posti, mentre ora tutti i genitori possono beneficiare dei buoni di custodia cantonali. Le spese di custodia a Worb sono le penultime in ordine di volume, ma restano sempre il doppio di quelle a Vevey (VD), dove le spese di custodia a carico dei genitori sono state ridotte soltanto in misura marginale in seguito a un aumento dello sconto per fratelli e sorelle.

### **Impostazione controversa degli aiuti finanziari: in molti chiedono un cambiamento di paradigma**

Nelle interviste con 19 rappresentanti di Cantoni con e senza domande di aiuti finanziari è stato chiesto un giudizio sul nuovo strumento degli aiuti finanziari. Il bilancio degli interpellati è eterogeneo. Tra i punti criticati figurano la durata degli aiuti finanziari (limitata a tre anni), l'arco temporale troppo ridotto della legge federale (margine di attuazione di cinque anni) e la mancanza di sicurezza in termini di pianificazione (nessuna garanzia che i fondi bastino per tutti i Cantoni e incertezza sugli importi che si riceveranno in definitiva). L'elemento deplorato più frequentemente è però l'onere amministrativo generato dalla presentazione e dal processo di trattamento delle domande. In proposito si fa riferimento soprattutto al notevole lavoro necessario per le rilevazioni annuali dei dati presso i Comuni. Molti Cantoni vorrebbero sostanzialmente uno strumento più semplice, con regolamentazioni e requisiti in materia di dati meno dettagliati. In occasione delle interviste e del workshop, i Cantoni hanno espresso in modo chiaro il loro auspicio di un cambiamento radicale di strategia nel senso di un passaggio a un finanziamento permanente da parte della Confederazione.

### **Giudizio degli autori e raccomandazioni**

Gli autori della valutazione ritengono ragionevole che per futuri aiuti finanziari della Confederazione gli effetti auspicati di questi strumenti, e in particolare la loro addizionalità, vengano sottolineati in modo più chiaro a livello di legge, così da ridurre gli effetti di trascinamento. Considerati il modesto effetto d'incentivazione degli aiuti finanziari, da un lato, e la necessità d'intervento ancora elevata e il considerevole onere finanziario che le spese di custodia rappresentano per le famiglie, dall'altro, gli autori della valutazione ritengono opportuno un cambiamento radicale di strategia e dunque non raccomandano il mantenimento degli aiuti finanziari nella loro forma attuale. A loro avviso, anche un adeguamento di singoli elementi dell'impostazione (p. es. il prolungamento del finanziamento da tre a cinque anni) risulterebbe troppo poco efficace. Sulla

base dei risultati delle analisi, delle interviste e del workshop svolti, gli autori della valutazione raccomandano di ripensare sostanzialmente il ruolo della Confederazione nel finanziamento della custodia di bambini complementare alla famiglia, vagliando la possibilità di trasformare gli aiuti finanziari in un finanziamento permanente della Confederazione. Attualmente la custodia di bambini complementare alla famiglia è di competenza cantonale e comunale, ragion per cui il passaggio a un finanziamento congiunto di Comuni, Cantoni e Confederazione rappresenta un cambiamento di paradigma che richiede anche un adeguamento delle basi legali.

## Summary

### Background, evaluation objectives and methodology

For many families in Switzerland, spending on childcare outside the family, i.e. daycare centres, after-school facilities and childminders, continues to be a considerable drain on their household finances. This situation frequently leads parents, especially mothers, to reduce their working hours. Added to this is the often below-average use of these services among socially disadvantaged families even though children from such backgrounds particularly stand to benefit from early learning, care and education. This lack of access could in turn negatively affect the children's education opportunities.

The Federal Council and parliament have therefore introduced measures with regard to the funding of childcare services outside the family. Since 1 July 2018, the Confederation has provided the cantons and communes with financial support to increase their childcare subsidies and therefore cut parents' out-of-pocket expenses; the legal basis for this instrument is the Federal Act on Financial Aid for Childcare outside the Family. To receive these funds, the cantons must first apply for them. The amount they receive is calculated on the basis of the proposed communal and cantonal subsidy increases. The programme is limited to five years and offers a total of CHF 180 million in funding.

The Federal Social Insurance Office (FSIO) commissioned INFRAS and evaluanda to assess the effects this financing instrument has had to date. The project team focused on three central questions:

1. Does this financial aid incentivise the cantons and communes to increase their subsidies?
2. How do the cantons and communes implement the subsidy increases?
3. Do these increases reduce parents' out-of-pocket childcare costs and by how much?

To answer these questions, the researchers used a combination of quantitative and qualitative methods. The main elements of the evaluation are:

- an analysis of the financial applications submitted by 14 cantons and the data in the corresponding FSIO applicant database;
- interviews with 19 representatives from both applicant and non-applicant cantons;
- case studies with simulations for different household types in five communes; and
- a workshop attended by federal, cantonal and communal representatives.

The evaluators used the findings from each of these stages to assess this financial aid and formulate recommendations for the future design of funding instruments for childcare outside the family.

## Results

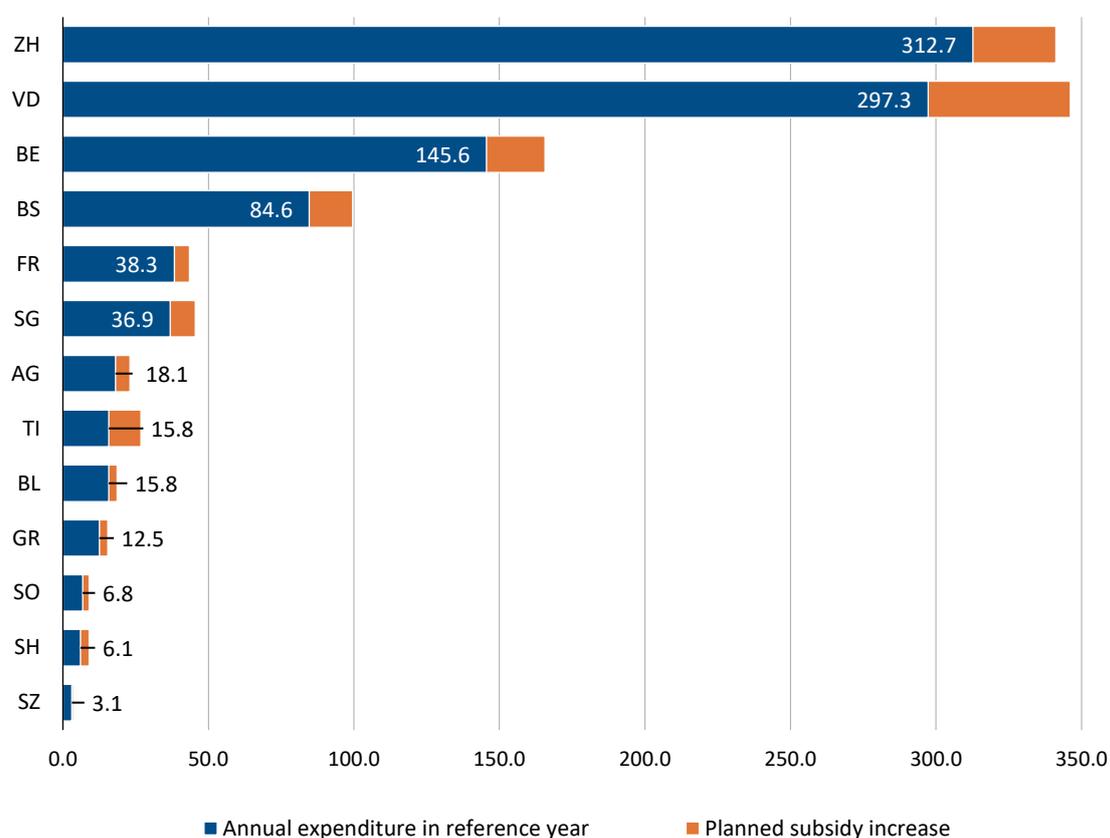
### **Overall low incentive effect at cantonal and communal level**

The cantons showed a great interest in the Confederation's new financial support instrument. By the end of 2021, a total of 14 cantons had submitted an application; more cantons are expected to follow their lead by mid-2023. The funding of childcare outside the family was on the political agenda of many cantons prior to the introduction of the financial support, and had already begun work on or had adopted the corresponding draft legislation. For these cantons, the financial aid came at exactly the right time and was well received. However, the incentive effect of the financial aid has generally been low these cantons because they would have increased their childcare subsidies with or without this extra funding. Despite this windfall effect, the financial aid instrument has generated positive outcomes in nearly two thirds of the cantons. For example, the acceptance rate for cantonal and communal projects has risen, and project implementation time has shortened. In some cases, the increase in subsidies was higher than originally planned.

Overall, the evaluation findings clearly show that subsidizing childcare outside the family is a significant expenditure item for many cantons and communes; increases in subsidies are possible if the political will is there and long-term funding can be secured, even in the absence of temporary federal financial support. For certain cantons, a further rise was out of the question as their childcare subsidies are already relatively generous. For some cantons and communes, the subsidies came too early because their priority is currently expanding the supply of childcare services outside the family, not reducing parental childcare fees.

### **Financial aid does little to reduce cantonal variance in subsidy rates**

When applying for financial aid, the cantons had to show their total expenditure on childcare outside the family (i.e. daycare centres, after-school facilities and childminders), i.e. the sum of communal and cantonal spending; the total was shown for the reference year preceding the planned subsidy increase. Abbildung Z1 shows that annual expenditure on childcare outside the family differs widely from one canton to the other, and that this variance has remained significant despite subsidy increases. In absolute figures, the cantons of Zurich and Vaud spend by far the most on childcare outside the family. Per capita expenditure, i.e. measured by the number of children aged 0 to 12 living in the canton, is highest in the canton of Basel-Stadt, followed by the cantons of Vaud, Zurich and Bern. The data analyses further show that cantons with comparatively high subsidies tend to increase their per-child subsidies more than those offering lower subsidies.

**Figure S1: Annual subsidies in the reference year and planned subsidy increase in CHF million**

INFRAS. Source: Data from funding applications and BSV statistics. At the time of the evaluation, no information was available on planned subsidy increases in the canton of Lucerne (LU).

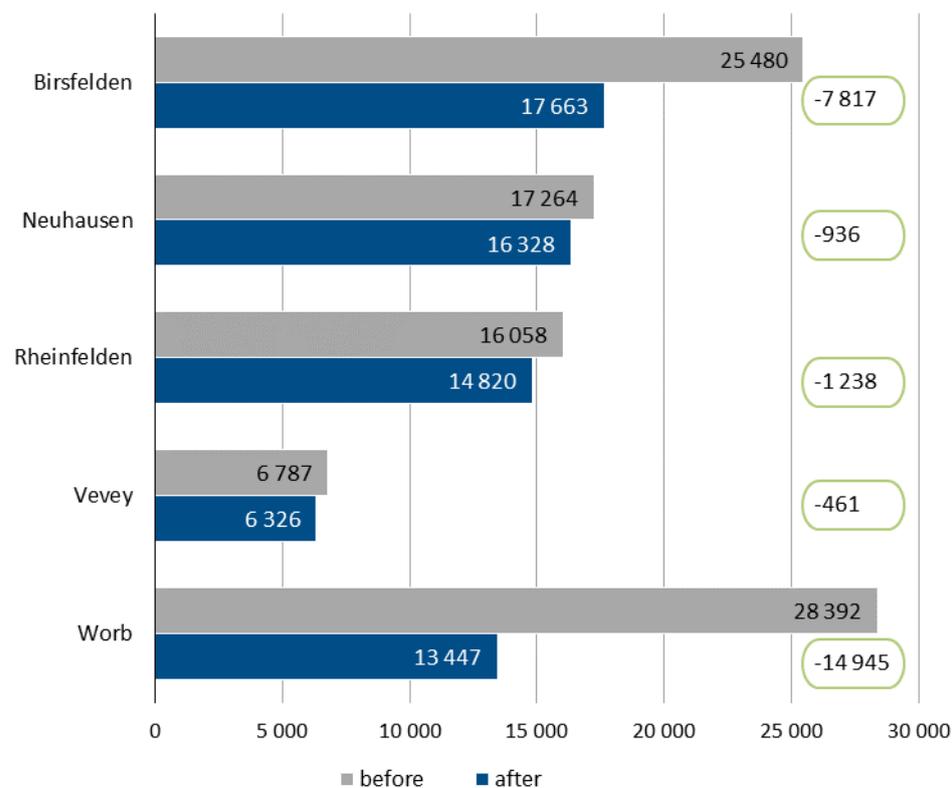
Another interesting indicator is the amount of subsidies for childcare outside the family expressed as a share of cantonal economic output (cantonal GDP). Even after the subsidy increases, the assessment finds that it remains less than 0.1% in most cantons. In four cantons (BE, BS, FR and ZH), this share is above 0.2% of their GDP; in one canton (VD) it is 0.6%. By comparison, OECD countries spend on average roughly 0.6% of GDP on childcare for 3–5-year-olds alone (OECD 2019).

### Effect on reducing parents' out-of-pocket expenses for childcare outside the family

It is too early to definitively assess this new federal financial aid instrument. Many cantons have only recently submitted an application and in a high number of cases, information is limited to planned, not actual subsidy increases. Based on the information in the applications, the interviews with cantonal representatives, and the in-depth data analyses, it is reasonable to assume that the reduction in the costs of childcare outside the family varies widely not only from canton

to canton but also within the cantons. Given that the communes tend to play a key role in subsidising childcare fees, we chose five different communes by way of example to illustrate the effect of the subsidy increase on household spending on childcare outside the family (see Figure S2).

**Figure S2: Annual childcare expenditure: Middle-income household, daycare centre**



We assume two days of childcare outside the family and an annual income of CHF 114,000 (taxable income: CHF 58,000) and assets of CHF 30,000.

INFRAS. Source: own calculations.

In Worb (BE), for example, a middle-income household with two children and two days of daycare per week could see a reduction of almost CHF 15,000 in their annual spending on childcare. There are two factors behind this decrease: prior to the subsidy increase, Worb offered no more than 20 subsidised daycare places, and the canton of Bern now offers all new parents childcare vouchers. As a result, Worb now has the second lowest household expenditure on childcare. However, it remains twice as high as household childcare expenditure in Vevey (VD), where parents saw only a slight reduction in their childcare spending following a rise in the sibling discount.

**The design of the financial aid instrument is contentious and many respondents call for a paradigm shift**

In interviews with 19 representatives from both applicant and non-applicant cantons, the evaluators explored their opinion on the new financial aid instrument. The response was mixed. Criticisms included the duration of the financial aid (limited to three years), the overly short time frame of the federal legislation (implementation period of five years), and the lack of planning certainty (no guarantee that there will be enough funds for every canton, and uncertainty as to how much money they will ultimately receive). The most frequent complaint, however, is the burdensome application process (submission and processing). One aspect which the respondents regularly singled out was the considerable time and effort that the annual collection of communal data entails. In principle, many cantons would like a simpler instrument with less detailed regulations and data requirements. In the interviews as well as in the workshop, the cantonal representatives expressed a clear desire for a fundamental shift in strategy towards a permanent federal funding instrument.

**Evaluators' conclusions and recommendations**

In light of the evaluation findings, the evaluators recommend that to minimise windfall expects, future federal financial aid programmes should be much clearer about their intended effects and especially their additionality at the legislative level. The evaluators conclude that a fundamental change in strategy is needed given the low incentive effect of the financial aid to date and the extensive action that is still needed to lessen the strain that spending of childcare outside the family places on family finances. Consequently, they advise discontinuing the provision of financial aid in its current form. Adjustments of individual design features, such as extending funding from three to five years, would also have a limited effect. Based on the results of the analyses, the interviews and the workshop, the evaluators recommend a thorough re-examination of the role of the Confederation in financing childcare outside the family, as well as an exploration of a possible move away from temporary financial aid to a permanent federal funding instrument. Responsibility for the issue of childcare outside the family currently falls to the cantons and communes. The transition to a joint funding arrangement involving all three levels of government – federal, cantonal and communal – would therefore constitute a paradigm shift and require amendments to the applicable legislation.



## 1. Contexte et objectifs

### Contexte

Diverses études montrent que les dépenses liées à l'accueil extrafamilial des enfants dans des structures d'accueil collectif de jour, des structures d'accueil parascolaire et des familles de jour (« accueil extrafamilial pour enfants » dans le texte qui suit) pèsent lourdement sur le budget des familles en Suisse. Au sein du pays, cette charge financière varie fortement selon les régions dans la mesure où les modèles de financement diffèrent non seulement d'un canton à l'autre, mais aussi le plus souvent d'une commune à l'autre. Ainsi, la capacité d'une famille à s'acquitter du coût de la fréquentation d'une structure d'accueil institutionnelle dépend pour beaucoup du lieu de résidence (OFAS 2015, COFF 2021). Les dépenses de garde élevées supportées par les familles amènent fréquemment les parents – et surtout les mères – à réduire leur taux d'activité. En outre, les enfants issus de milieux socialement défavorisés, pour lesquels un système de formation, d'accueil et d'éducation de la petite enfance serait particulièrement bénéfique, recourent moins fréquemment que la moyenne aux offres d'accueil institutionnel, ce qui peut avoir des répercussions négatives quant à leur accès à la formation, en comparaison avec le reste de la population (cf. COFF 2021, Jacobs Foundation 2016 et 2018).

Le Conseil fédéral a reconnu la nécessité d'intervenir en matière de financement de l'accueil extrafamilial pour enfants. Grâce à une nouvelle mesure de durée limitée, la Confédération octroie des aides financières aux cantons et aux communes qui s'engagent à faire baisser les coûts facturés aux parents pour l'accueil extrafamilial de leurs enfants.

### Organisation des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales

En vertu de la Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, la Confédération soutient le renforcement de l'allègement de la charge financière des parents faisant garder leurs enfants par des tiers. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2018, elle alloue des contributions financières aux cantons et aux communes qui augmentent leurs subventions à l'accueil extrafamilial des enfants afin de réduire les coûts à la charge des parents. Ces aides financières peuvent être obtenues sur demande des cantons. Le montant de la contribution fédérale est calculé sur la base de l'augmentation cumulée des subventions cantonales et communales dans le canton qui introduit la demande. L'augmentation des subventions peut intervenir par le biais des cantons, des communes ainsi que de contributions des employeurs inscrites dans la loi. De telles contributions existent à l'heure actuelle en Suisse romande (GE, FR, NE et VD) et au Tessin, mais pas

dans les cantons de Suisse alémanique. Les contributions financières doivent permettre de réduire les frais à la charge des parents qui travaillent, sont à la recherche d'un emploi ou sont en formation (cf. art. 21 OAAcc<sup>1</sup>). Le commentaire de l'ordonnance précise par ailleurs :

- L'augmentation des subventions doit permettre de réduire les frais que les parents qui exercent une activité lucrative, sont à la recherche d'un emploi ou suivent une formation doivent assumer pour la garde de leurs enfants par des tiers (voir aussi art. 1, al. 2, let. b, LAAcc). Cela peut passer soit par une augmentation du nombre de parents qui bénéficient de subventions, soit par une augmentation du montant des subventions versées aux parents qui en bénéficiaient déjà.
- Les subventions à la création de places d'accueil pour enfants ne sont pas prises en compte puisqu'elles poursuivent un objectif différent et n'ont pas d'influence sur les coûts à la charge des parents.

La Confédération cofinance l'augmentation des subventions proportionnellement pendant trois années de contribution, à hauteur de 65 % la première année, de 35 % la deuxième et de 10 % la troisième.

### **Objectifs de l'évaluation**

L'OFAS a confié l'évaluation des nouvelles aides financières aux deux bureaux de recherche et de conseil INFRAS et evaluanda, qui ont dans ce cadre examiné les trois principales questions ci-dessous :

1. Dans quelle mesure les aides financières fédérales incitent-elles les cantons et les communes à augmenter leurs subventions ?
2. Comment l'augmentation des subventions des frais de garde est-elle mise en œuvre par les cantons et les communes ?
3. Dans quelle mesure la part des frais de garde par des tiers à la charge des parents peut-elle s'en trouver réduite ?

Les réponses à ces questions doivent permettre d'évaluer l'adéquation, l'efficacité et l'efficacités des dispositions légales adoptées par la Confédération ainsi que d'en dériver des recommandations pour la conception et l'organisation futures des aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants.

Le présent rapport résume les principaux résultats de l'évaluation. Après une vue d'ensemble du concept d'évaluation et de la démarche méthodologique au chapitre 2, les résultats

---

<sup>1</sup> Ordonnance sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

de l'évaluation structurés autour des aspects et des questions étudiés sont présentés au chapitre 3. Le chapitre 4 comprend l'appréciation et des recommandations du point de vue des auteurs de l'évaluation. Des informations détaillées concernant les étapes individuelles de l'évaluation et les analyses approfondies figurent en annexe.

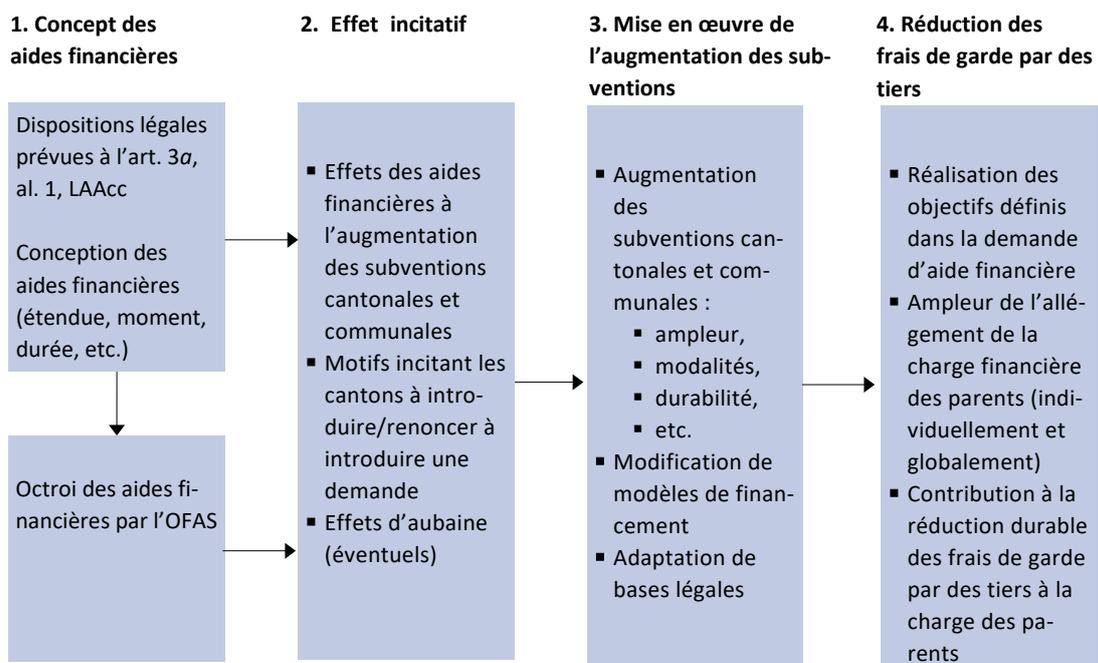


## 2. Concept d'évaluation

### 2.1. Modèle d'impact et questions étudiées dans le cadre de l'évaluation

Le Graphique 1 propose un aperçu des aspects étudiés. L'évaluation vise à analyser (1) la conception des aides financières (par ex. étendue, moment, durée) et, en particulier, de déterminer si (2) l'effet incitatif escompté a été obtenu. Il s'agit en outre (3) d'identifier les modalités de mise en œuvre de l'augmentation des subventions dans les cantons et (4) d'examiner si et dans quelle mesure les frais de garde par des tiers facturés aux parents ont pu être réduits.

Graphique 1: Modèle d'impact



Le Tableau 1 détaille les questions étudiées et donne un aperçu du concept et des méthodes d'évaluation.

**Tableau 1: Questions, concept et méthodes de l'évaluation**

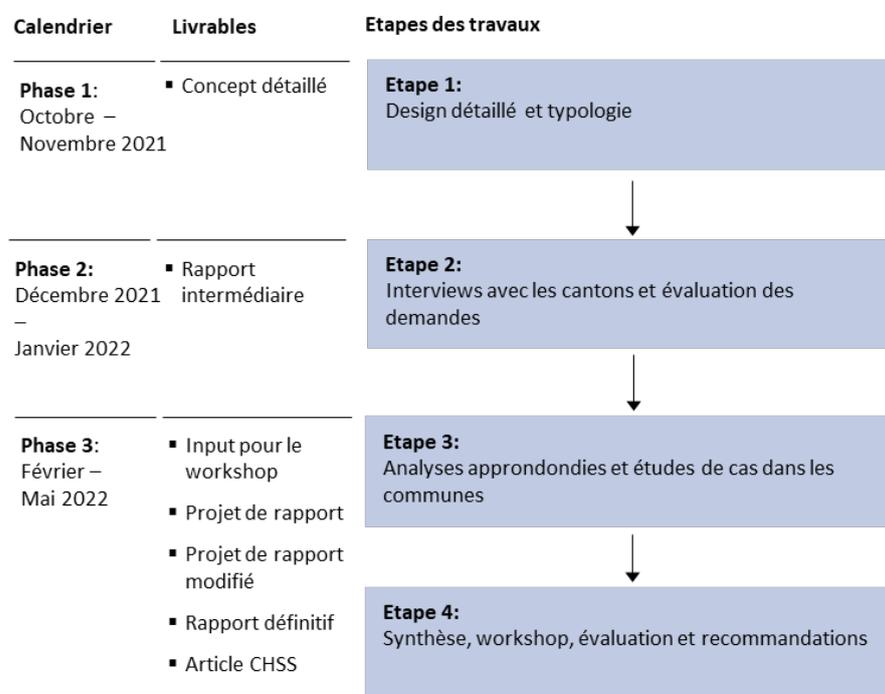
Questions étudiées	Concept d'évaluation	Méthodes
<b>1. Effet incitatif des aides financières</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comment les cantons évaluent-ils la conception des aides financières ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comparaison de cantons avec/sans dépôt de demande</li> <li>▪ Comparaison de cantons avec différents modèles de financement ou systèmes de subventions (cf. typologie)</li> <li>▪ Comparaison avec/sans politique : estimation des effets d'aubaine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entretiens avec des représentants de cantons (avec/sans dépôt de demande ; prise en considération de cantons appliquant différents modèles de financement)</li> <li>▪ Analyse de documents (analyse des demandes)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pour quels motifs les cantons introduisent-ils une demande ou certains d'entre eux renoncent-ils actuellement à le faire ?</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La pandémie de coronavirus a-t-elle influé sur les motifs incitant les cantons à déposer une demande (par ex. gestion de la compensation pour perte de gain pour les SAJ/SAP) ?</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les cantons et les communes ont-ils été incités par les aides financières à augmenter leurs subventions ou l'auraient-ils fait de toute façon (effet d'aubaine) ?</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dans le cas où ils l'auraient fait de toute façon : les aides financières ont-elles contribué à accélérer la mise en place des augmentations de subventions ? Ou la hausse s'est-elle révélée plus importante qu'initialement escompté ?</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dans quelle mesure l'effet incitatif des aides financières varie-t-il entre les cantons avec différents modèles de financement et/ou réglementations concernant la compétence en matière de financement (par ex. compétence exclusive du canton, compétence des communes, compétence partagée) ?</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Existe-t-il dans les cantons et communes des systèmes de subventions susceptibles de mieux réagir que d'autres au système incitatif de la Confédération ? (Enseignements tirés)</li> </ul>		
<b>2. Mise en œuvre de l'augmentation des subventions dans les cantons</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De combien et sous quelle forme les subventions sont-elles augmentées dans les différents cantons ? Points communs et différences ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comparaison avant/après : ampleur des augmentations (prévues) de subventions</li> <li>▪ Cantons ayant introduit une demande : comparaison croisée des modalités de mise en œuvre et du montant des augmentations (prévues) de subventions</li> <li>▪ Comparaison de cantons avec différents modèles de financement ou systèmes de subventions (cf. typologie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entretiens avec des représentants de cantons (ayant introduit une demande)</li> <li>▪ Analyse de documents (analyse des demandes)</li> <li>▪ Analyse de données (analyse de la base de données de l'OFAS)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comment les subventions sont-elles augmentées : subventionnement de davantage de places/parents ou relèvement du montant versé aux parents ?</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le système de subventionnement a-t-il également changé (par ex. passage d'un financement de l'objet à un financement du sujet ou parts des cantons/communes/employeurs) ? Des adaptations sont-elles opérées au niveau des bases légales ?</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les frais de garde par des tiers sont-ils plus ou moins réduits selon le canton/la commune (par ex. par rapport au montant des subventions initiales) ? Observe-t-on ici également des différences en fonction du modèle de financement ?</li> </ul>		

Questions étudiées	Concept d'évaluation	Méthodes
<b>3. Réduction des frais de garde par des tiers</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Quelle a été la réduction effective des frais de garde par des tiers à la charge des parents à la suite des augmentations des subventions ? (individuellement et globalement)</li> <hr/> <li>▪ Les cantons et les communes atteignent-ils leurs objectifs (définis dans la demande) ? Comment les cantons gèrent-ils les mesures ? Des adaptations ont-elles été nécessaires pour atteindre les objectifs ?</li> <hr/> <li>▪ Existe-t-il des systèmes de subventions permettant de réduire très efficacement les frais de garde par des tiers ? (Bonnes pratiques)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comparaison entre situation actuelle et visée : comparaison des augmentations de subventions prévues et effectivement réalisées dans les cantons dont la demande a été accordée</li> <li>▪ Comparaison avant/après dans une sélection de communes (exemples de cas) : par ex. concernant le montant des contributions parentales et des tarifs, la conception du système tarifaire, la charge financière des différents types de ménages</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Analyse approfondie de la base de données de l'OFAS et des données administratives des cantons dont la demande a été approuvée</li> <li>▪ Analyse de règlements et de modèles tarifaires communaux</li> <li>▪ Brefs entretiens avec des représentants de communes</li> <li>▪ Calculs relatifs à la charge financière des ménages dans une sélection de communes</li> </ul>
<b>4. Évaluation globale : concept, réalisation des objectifs et recommandations pour la future organisation des aides financières</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'objectif consistant à réduire durablement les frais de garde par des tiers et donc à diminuer la charge financière des parents est-il atteint ?</li> <hr/> <li>▪ Les dispositions légales et la conception des aides financières sont-elles appropriées ou pourraient-elles être optimisées en termes d'utilisation efficace des ressources ?</li> <hr/> <li>▪ Quelles recommandations peut-on en tirer pour d'éventuelles futures aides financières, notamment dans le sens d'une efficacité maximale au sein des cantons ?</li> <hr/> <li>▪ Quelles conclusions relatives à la participation financière de la Confédération peut-on déduire de l'évaluation ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estimation des cantons, des communes et, éventuellement, de spécialistes quant à la réalisation des objectifs et à la conception des aides financières</li> <li>▪ Évaluation des auteurs : adéquation du concept appliqué pour atteindre les objectifs, efficience et efficacité des aides financières</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Synthèse des différentes analyses et comparaisons autour des questions étudiées dans le cadre de l'évaluation</li> <li>▪ Atelier avec les parties prenantes (cantons, communes et, éventuellement, spécialistes)</li> </ul>

Tableau INFRAS.

Le déroulement de l'évaluation ainsi que les principaux produits de l'évaluation sont présentés dans le Graphique 2 :

Graphique 2: Démarche en quatre étapes



## 2.2. Démarche méthodologique

### Analyse des demandes déposées et de la base de données de l'OFAS

À la fin 2021, 14 cantons au total avaient introduit une demande d'aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales. Dans le cadre de cette requête, les cantons devaient fournir des informations sur le système de subventions applicable avant et après l'augmentation des subventions. Ils étaient en outre tenus de présenter un état récapitulatif de toutes les subventions publiques communales et cantonales à l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants versées pour l'année de référence précédant l'augmentation des subventions. Une estimation des subventions cantonales et communales prévues par année de contribution était également requise pour le calcul du montant annuel des aides financières de la Confédération.

Selon la liste des demandes accordées pour l'augmentation des subventions publiée sur le site Internet de l'OFAS (état le 28.2.2022), quatre demandes sont à l'heure actuelle accordées définitivement (AG<sup>2</sup>, TI, BL et VD) et sept (BE, SO, ZH, SH, FR, SG et GR) le sont provisoirement. Trois autres demandes (SZ, BS et LU) sont encore à l'étude par l'OFAS.

<sup>2</sup> Avec une durée de contribution jusqu'au 31.7.2021, la demande du canton d'AG est d'ores et déjà clôturée et le décompte des aides financières est terminé.

Les demandes introduites auprès de l'OFAS ont livré des informations sur le modèle de subventionnement en vigueur avant et après l'augmentation des subventions, les effets escomptés et la durabilité de l'augmentation des subventions, lesquelles ont été exploitées et analysées pour le présent rapport d'évaluation. Les indications relatives à l'augmentation prévue des subventions proviennent de la base de données de l'OFAS. S'agissant des cantons pour lesquels des décomptes annuels déjà audités sont disponibles, les augmentations effectives des subventions ont été examinées dans le cadre d'analyses approfondies et comparées à celles prévues dans la demande déposée.

### **Entretiens et enquête en ligne avec les cantons**

Des entretiens téléphoniques semi-directifs ont été menés avec tous les cantons qui avaient déposé une demande à l'OFAS jusqu'à la fin 2021 (N=14 ; AG, BE, BL, BS, FR, GR, LU<sup>3</sup>, SH, SG, SO, SZ, VD, TI et ZH). Une brève enquête en ligne ainsi que cinq entretiens téléphoniques (AR, JU, NE, OW et TG) ont par ailleurs été réalisés auprès des cantons qui n'avaient pas encore introduit de demande. La liste détaillée des partenaires interrogés est disponible à l'annexe A4.

L'enquête en ligne a été envoyée aux 12 cantons qui n'avaient pas déposé de demande jusqu'à la fin 2021, parmi lesquels 10 ont répondu au questionnaire succinct<sup>4</sup>.

### **Exemples de cas de communes**

En vue d'examiner les incidences sur les frais de garde par des tiers à la charge des parents, des analyses approfondies ont été effectuées dans cinq communes : Rheinfelden (AG), Neuhausen (SH), Vevey (VD), Birsfelden (BL) et Worb (BE). Des indications détaillées sur les communes choisies à titre d'exemple ainsi que les motifs à l'origine de cette sélection figurent à l'annexe A3.

En complément de la description qualitative de la mise en œuvre de l'augmentation des subventions dans les cinq communes, les frais de garde ont été calculés pour différents ménages types, dont les revenus et le recours à l'offre d'accueil (SAJ ou SAP) diffèrent. Les calculs modélisés servent à illustrer la mesure dans laquelle les frais de garde ont été effectivement réduits pour divers ménages types. Le calcul des frais d'accueil dans les communes considérées offre en outre un aperçu intéressant du montant absolu des coûts supportés par les parents à cet égard. Plusieurs études (par ex. COFF 2021, Credit Suisse 2021) montrent que les frais de garde par des tiers à la charge des parents varient fortement en fonction de leur lieu de résidence. Il s'avère par conséquent pertinent, dans le cadre des calculs modélisés, de spécifier tant les frais absolus de garde par des tiers supportés par les ménages types dans les différentes communes que la réduction de ces coûts à la suite de l'augmentation des subventions. Pour ce qui est de l'analyse

<sup>3</sup> Concernant Lucerne, l'entretien n'a pas eu lieu directement avec le canton, mais avec deux représentants de communes.

<sup>4</sup> Absence de réponse ou réponse très incomplète : GL, ZG.

de la charge financière des ménages, nous nous sommes basés sur des projets INFRAS comparables (OFAS 2015, COFF 2021). En référence aux calculs effectués par l'OFAS dans le cadre de l'étude COFF (cf. INFRAS 2021), les hypothèses indiquées dans le Tableau 2 ci-dessous ont été retenues pour les ménages types. Des indications détaillées relatives à la démarche méthodologique appliquée aux calculs modélisés sont disponibles à l'annexe A2.

**Tableau 2: Description des ménages types**

Ménage type	Revenu annuel (net)	Fortune	Taux d'activité	Nombre de jours d'accueil extrafamilial par semaine et par enfant
Ménage 1 : couple avec 2 enfants percevant un revenu moyen (médiane)	114 000 CHF	30 000 CHF	140 %	2
Ménage 2 : couple avec 2 enfants percevant un faible revenu (25 <sup>e</sup> percentile)	88 000 CHF	0 CHF	140 %	2

Tableau INFRAS.

### Atelier

Afin de valider les résultats de l'évaluation et d'échanger sur ses conclusions dans un cercle élargi, un atelier d'une durée de trois heures a été organisé avec des représentants d'une sélection de cantons, de l'Union des villes suisses et de l'Association des communes suisses, de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF) (voir liste des participants à l'annexe A5)<sup>5</sup>. Outre les enseignements issus des résultats de l'évaluation, les discussions ont aussi permis de dégager des axes d'orientation pour le futur rôle de la Confédération en matière de financement de l'accueil extrafamilial pour enfants.

<sup>5</sup> Des représentants de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) avaient également été conviés, mais se sont excusés.

### 3. Résultats

Les constats mentionnés dans le présent chapitre se fondent sur les consultations des représentants cantonaux (entretiens et brève enquête en ligne) ainsi que sur l'exploitation et l'analyse des demandes déposées (cf. chapitre 2.2). Dans un premier temps, le chapitre 3.1 traite de l'effet incitatif des aides financières en s'appuyant sur les enquêtes réalisées. L'évaluation de la conception des aides financières et les aspects devant être optimisés du point de vue des cantons sont présentés au chapitre 3.2, de même que les résultats de l'atelier ayant réuni des représentants de cantons et de communes. Le chapitre 3.3 offre un aperçu de la mise en œuvre de l'augmentation des subventions et le chapitre 3.4 décrit les incidences (escomptées) sur les frais de garde par des tiers à la charge des parents au moyen d'analyses approfondies de données et d'exemples illustratifs.

#### 3.1. Effet incitatif des aides financières

##### Questions étudiées

- Pour quels motifs les cantons introduisent-ils une demande ou certains d'entre eux renoncent-ils actuellement à le faire ?
- La pandémie de coronavirus a-t-elle influé sur les motifs incitant les cantons à déposer une demande (par ex. gestion de la compensation pour perte de gain pour les SAJ/SAP) ?
- Les cantons et les communes ont-ils été incités par les aides financières à augmenter leurs subventions ou l'auraient-ils fait de toute façon (effet d'aubaine) ?
- Dans le cas où ils l'auraient fait de toute façon : les aides financières ont-elles contribué à accélérer la mise en place des augmentations de subventions ? Ou la hausse s'est-elle révélée supérieure aux prévisions initiales ?
- Dans quelle mesure l'effet incitatif des aides financières varie-t-il entre les cantons avec différents modèles de financement et/ou réglementations concernant la compétence en matière de financement (par ex. compétence exclusive du canton, compétence des communes, compétence partagée) ?
- Existe-t-il dans les cantons et communes des systèmes de subventions susceptibles de mieux réagir que d'autres au système incitatif de la Confédération ? (Enseignements tirés)

**Remarque au sujet de la base de données :** les résultats présentés dans cette section reposent principalement sur les témoignages recueillis lors des entretiens téléphoniques avec des représentants de cantons. Il s'agit ici des déclarations exprimées par les interlocuteurs cantonaux en charge des demandes et non d'une [opinion consolidée des cantons](#). 14 cantons ayant déposé une demande et 5 ayant renoncé ont été interrogés.

#### **Le gouvernement a donné l'impulsion au dépôt d'une demande dans la majorité des cantons**

Dans un premier temps, les cantons ayant introduit une demande d'aide financière (N=14) ont été interrogés quant à leurs motifs à cet égard. Sur la base des réponses données lors des entretiens, les cantons peuvent être répartis en trois groupes. Le premier – et le plus important – comprend ceux d'entre eux pour lesquels l'impulsion est venue du gouvernement (N=10 : AG, BL, BS, FR, GR, SH, SG, SZ, VD et TI). En règle générale, des projets de loi ou des réformes législatives concernant le financement de l'accueil extrafamilial pour enfants étaient déjà en cours dans ces cantons, qui ont considéré les aides financières comme une opportunité de faire avancer leurs projets. Deux cantons (BL et SZ) ont préalablement procédé à une enquête auprès des communes en vue de déterminer si celles-ci approuveraient une telle démarche.

Dans deux cantons (SO et ZH), ce sont essentiellement les communes qui étaient à l'origine de l'impulsion. Il s'agit ici de cantons qui ont délégué la compétence du financement de l'accueil extrafamilial des enfants aux communes. Le canton de SO a également mené une enquête auprès des communes afin d'identifier les besoins. Dans deux autres cantons (BE et LU), l'élan est venu d'une motion ou d'un postulat du parlement cantonal.

**Les subventions auraient été augmentées de toute façon dans la plupart des cantons**

Une question centrale qui se pose lors de l'évaluation de financements incitatifs consiste à savoir s'ils provoquent des effets d'aubaine. En d'autres termes : les mesures observées dans les cantons auraient-elles été adoptées de toute façon, également sans aides financières de la Confédération ? Parmi les 14 cantons qui ont déposé une demande jusqu'à la fin 2021, 12 affirment qu'ils auraient augmenté leurs subventions même en l'absence d'aides financières (AG, BE, BL, BS, FR, GR, LU, SH, SG, VD, ZH et TI). Dans neuf cantons (AG, BE, BL, BS, FR, SH, SG, VD et TI), des projets de loi ad hoc étaient en cours de préparation ou avaient déjà été adoptés. Un canton (GR) a voté un mandat parlementaire prévoyant d'augmenter les subventions, lequel a pu être mis en œuvre sans adaptation législative via un arrêté du gouvernement cantonal. Un autre (ZH) indique que les augmentations des subventions résultent surtout de la croissance démographique et du recours toujours plus important à l'accueil extrafamilial des enfants, de sorte que les subventions publiques augmentent quoi qu'il en soit. Dans de rares cas seulement, les hausses sont consécutives à des modifications des pratiques communales en matière de subventions, qui ne présentent toutefois pas non plus de lien direct avec les aides financières de la Confédération.

Selon les partenaires interrogés, les aides financières ont eu un effet incitatif sur l'augmentation des subventions dans deux cantons (SO et SZ), où le financement de l'accueil extrafamilial pour enfants relève de la compétence des communes. Elles auraient ici encouragé les communes qui ne cofinançaient pas encore la garde des enfants à s'engager et motivé celles qui le faisaient déjà à étoffer leur participation. Dans l'un des deux cantons (SO), l'augmentation des subventions s'est même révélée supérieure aux prévisions durant la première année. Simultanément à la décision de déposer une demande, l'autre canton (SZ) a organisé des réunions d'information sur le thème de l'accueil extrafamilial pour enfants à l'intention des communes. D'après lui, ces réunions ont renforcé la motivation des communes, tout en contraignant quelque peu à agir celles qui – témoins des mesures ou des projets des autres – n'avaient pas encore mis de financement en place.

**Les aides financières ont un impact positif sur les dispositions cantonales existantes**

Dans 7 (AG, BE, LU, SH, SG, TI et VD) des 12 cantons au sein desquels les subventions auraient été relevées même sans les aides financières, l'impact positif de ces dernières est attesté. Deux cantons (AG et BE) affirment qu'elles ont contribué à une meilleure acceptation par les communes de la nouvelle loi cantonale ou du nouveau système de financement puisque la Confédération prend en charge une partie des coûts supplémentaires encourus. Le processus législatif a été accéléré dans trois cantons (LU<sup>6</sup>, SH et TI) et les augmentations de subventions se sont avérées supérieures aux prévisions initiales grâce aux moyens financiers octroyés par la Confédération dans deux autres cantons (VD et TI). Dans un canton (SG), les aides financières ont permis de convaincre les différents acteurs et parties quant au projet de loi<sup>7</sup>, puis de le faire adopter en votation populaire.

**Trois autres cantons entendent introduire une demande d'ici la mi-2023**

Lors de l'enquête en ligne, trois cantons (AI, AR et UR) parmi les 12 contactés ont fait part de leur intention de déposer une demande. Dans l'état actuel de nos connaissances, 17 cantons sur 26 (soit 65 %) auront ainsi introduit une demande d'aide financière d'ici la fin du délai légal fixé à la mi-2023. Un entretien approfondi a été mené avec l'un de ces cantons (AR). Il est ici apparu que le projet de loi relatif aux nouvelles subventions cantonales, pour l'heure en cours d'élaboration, ne découle pas des aides financières de la Confédération : un cofinancement accru de la garde des enfants était déjà prévu depuis quelques années et « le moment était tout simplement venu de le concrétiser ». Les aides financières fédérales ont néanmoins contribué à accélérer le processus législatif.

**La part de cantons sans demande est nettement plus élevée en Suisse latine qu'en Suisse alémanique**

Le Tableau 3: Aperçu des demandes d'aide financière déposées et prévues par région linguistique (état : déc. 2021) Tableau 3 donne un aperçu de l'état des demandes d'aide financière déposées et prévues dans les cantons, regroupés par région linguistique. À 57 % (4 sur 7), la part des cantons qui ne souhaitent pas introduire de demande est nettement plus élevée en Suisse latine qu'en Suisse alémanique, où elle s'établit à 18 % (3 sur 17 ; 2 cantons n'ont pas donné d'indication). En supposant que les deux cantons qui n'ont pas répondu ne déposent pas non plus de demande, la part de cantons sans demande atteindrait alors 26 % en Suisse alémanique (5 sur 19).

<sup>6</sup> Dans le canton de LU, les augmentations de subventions sont opérées à l'échelle communale ; la hausse la plus importante a lieu dans la ville de Lucerne. Lors de l'entretien, la ville de Lucerne a indiqué que la demande d'aide financière a accéléré la procédure de revalorisation des bons de garde (la hausse était soumise au référendum obligatoire).

<sup>7</sup> SG : Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung.

**Tableau 3: Aperçu des demandes d'aide financière déposées et prévues par région linguistique (état : déc. 2021)**

État de la demande d'aide financière	Suisse latine	Suisse alémanique
déposée (N=14)	FR, TI, VD	AG, BE, BL, BS, GR, LU, SG, SH, SO, SZ, ZH
prévue (N=3)		AI, AR, UR
non prévue (N=7)	GE, JU, NE, VS	NW, OW, TG
pas d'indication (N=2)		GL, ZG

Tableau INFRAS. Source : entretiens et enquête en ligne INFRAS et base de données de l'OFAS.

### **Les cantons renoncent à une demande parce que leurs subventions sont déjà généreuses ou qu'ils n'approuvent pas la conception des aides financières**

Sept cantons (JU, GE, NE, NW, OW, TG et VS) ont affirmé dans l'enquête ne pas vouloir déposer de demande. Six d'entre eux ont indiqué différents motifs pour ce refus<sup>8</sup>, qui sont énumérés dans l'ordre de leur fréquence ci-dessous (plusieurs réponses possibles) :

- Les subventions sont déjà suffisamment généreuses et octroyées au moyen d'un système efficace.
- La conception de la loi fédérale (par ex. montant et durée des aides financières) ne correspond pas aux attentes (du canton).
- Aucune augmentation des subventions n'est prévue à l'heure actuelle.
- Le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants relève de la compétence des communes.
- Des augmentations de subventions ne sont prévues qu'après 2023.

Aucun des cantons interrogés n'a affirmé renoncer à introduire une demande en raison de la charge administrative.

Les motifs de renonciation à une demande ont été approfondis dans le cadre des entretiens menés avec quatre cantons (JU, NE, OW et TG). Dans l'un d'entre eux, le système de financement fondé sur des garanties de déficit toujours répandu dans de nombreuses communes est jugé incompatible avec les aides financières de la Confédération. Il existe trop d'incertitudes quant au montant et à l'évolution des subventions. Si une SAJ ou SAP ne présentait par exemple pas de déficit sur une année, la subvention serait réduite et il se pourrait alors qu'aucune augmentation de subventions ne puisse être attestée dans l'ensemble du canton. Au regard de la lourde charge administrative liée au dépôt d'une demande, le risque de ne pas recevoir de fonds au

<sup>8</sup> Un autre canton (NW) a en outre déclaré qu'il n'introduirait probablement pas de demande d'aide financière d'ici la fin du programme (juin 2023) et n'a pas répondu à la question concernant les motifs.

final paraît trop élevé. Un autre canton estime que le soutien de la population à l'égard de subventions additionnelles pour la garde des enfants est trop « tiède », un projet cantonal relatif au financement des SAP ayant récemment été rejeté par le peuple. Par ailleurs, la volonté est ici de ne pas compromettre aussi le financement existant dans le domaine préscolaire par une nouvelle défaite dans les urnes. La situation diffère dans les deux autres cantons qui ont renoncé à une demande : les subventions y sont déjà qualifiées comme généreuses et d'autres thèmes – qualité ou encore mise en place d'écoles à horaire continu – sont pour l'heure prioritaires sur l'agenda politique.

#### **Pas de répercussions négatives du coronavirus sur le dépôt de demandes identifiées**

Dans aucun des entretiens, la pandémie de coronavirus n'a été citée comme motif pour renoncer à introduire une demande ou pour la différer par rapport à ce qui était prévu. Seul un canton (SO) a déclaré avoir connu de légers retards parce que le Covid avait quelque peu ralenti les transmissions de données des communes. Un autre canton (BL) a indiqué que la pandémie avait entravé le traitement de la demande sur son territoire, les questions relatives au coronavirus ayant accaparé la personne responsable. Dans le canton de BS, le Covid a eu un impact indirect sur la date de dépôt de la demande, puisque la révision de la loi sur l'accueil de jour des enfants n'est entrée en vigueur qu'un an plus tard<sup>9</sup>.

#### **La réglementation de la compétence en matière de financement de l'accueil extrafamilial pour enfants n'exerce pas d'influence manifeste sur l'effet incitatif des aides financières**

Une des questions posées dans l'évaluation vise à savoir si l'effet incitatif des aides financières varie entre les cantons avec différents modèles de financement et/ou réglementations concernant la compétence en matière de financement et s'il existe dans les cantons et communes des systèmes de subventions susceptibles de mieux réagir que d'autres au système incitatif de la confédération. Le tableau suivant présente les cantons qui ont déposé, prévu/non prévu d'introduire une demande, regroupés par type de financement. Pour le rattachement à un type de financement, nous nous sommes basés sur la *réglementation* de la compétence en matière de financement inscrite dans les bases légales cantonales (état : 2020 ; cf. COFF 2021). Dans ce contexte, il faut tenir compte du fait que la réglementation du financement peut différer selon qu'il s'agit des SAJ, de l'accueil parascolaire ou encore des familles de jour. Il est ainsi possible que divers types soient associés à un canton en fonction du domaine considéré. Pour la présente analyse, nous nous sommes limités à la compétence concernant les SAJ (Tableau 4) et les SAP (Tableau 5). Les cantons ayant répondu qu'ils envisageaient de déposer une demande lors de

---

<sup>9</sup> Cantons de BS : la révision de la loi sur l'accueil de jour des enfants (« Revidiertes Tagesbetreuungsgesetz ») est entrée en vigueur au 1.1.2022 en lieu et place du 1.1.2021.

l'enquête en ligne n'ont ici pas été pris en compte, car ces indications comportent une marge d'incertitude<sup>10</sup>.

**Tableau 4 : Aperçu des demandes d'aide financière par type de financement, domaine des SAJ**

Type de financement	Type 1 : compétence exclusive des communes	Type 2 : compétence ex- clusive du canton	Type 3 : compétence du canton et des communes	Type 4 : compétence du canton, des communes et des em- ployeurs	Type 5 : pas de réglementation légale du financement
<b>État de la demande d'aide financière</b>					
déposée	AG, LU, SO, SZ, ZH	SH	BE, BL, BS, GR,FR, TI, VD SG		–
prévue	–	AI	–	–	AR, UR
non prévue	TG	–	JU, NW, OW, VSGE, NE	–	–
pas d'indication	ZG	–	GL	–	–
<b>Part de cantons ayant dé- posé une demande par type (en %)</b>	<b>5/7 (71 %)</b>	<b>1/2 (50 %)</b>	<b>5/10 (50 %)</b>	<b>3/5 (60 %)</b>	<b>0/2 (0%)</b>

Tableau INFRAS. Source : entretiens et enquête en ligne INFRAS et base de données de l'OFAS. Répartition des cantons par type de financement selon COFF 2021

<sup>10</sup> Il s'est par exemple avéré ultérieurement qu'un canton n'avait pas déposé de demande. Comme les informations issues de l'enquête n'ont pas toutes été vérifiées, nous estimons qu'il convient de les interpréter avec prudence.

Tableau 5 : Aperçu des demandes d'aide financière par type de financement, domaine des SAP

Type de financement	Type 1 : compétence exclusive des communes	Type 2 : compétence ex- clusive du canton	Type 3 : compétence du canton et des communes	Type 4 : compétence du canton, des communes et des em- ployeurs	Type 5 : pas de réglementation légale du financement
État de la demande d'aide financière					
déposée	AG, SO, SZ, ZH	–	BE, BL, BS, LU, SH, SG	GR, FR, TI, VD	–
prévue	AR	–	AI	–	UR
non prévue	NW, TG	–	GE, JU, OW, VS	NE	–
pas d'indication	ZG	–	GL	–	–
<b>Part de cantons ayant déposé une demande par type (en %)</b>	<b>4/8 (50 %)</b>	<b>0/0 (0 %)</b>	<b>7/13 (54 %)</b>	<b>3/4 (75 %)</b>	<b>0/1 (0 %)</b>

Tableau INFRAS. Source : entretiens et enquête en ligne INFRAS et base de données de l'OFAS. Répartition des cantons par type de financement selon COFF 2021

À l'examen des tableaux, on constate tout d'abord que – à l'exception du type 5 – tous les types comportent des cantons qui ont et n'ont pas déposé de demande (les demandes prévues ont été exclues de cette analyse en raison de la difficulté de savoir si les cantons concernés introduiront ou non une demande). À première vue, aucun lien ne peut ainsi être établi entre la réglementation de la compétence en matière de financement et le dépôt d'une demande.

Il est ensuite possible d'observer et de comparer la part par type de financement de cantons avec/sans dépôt de demande par rapport au total de cantons. Globalement, la part de cantons ayant introduit une demande s'établit à 54 % du total (14 cantons sur 26). Si l'on considère les types de financement dans le cas des SAJ, les parts de cantons qui ont déposé une demande s'avèrent supérieures à la moyenne pour les types 1 et 4. Le type de financement 4 est quant à lui prédominant pour les SAP. Dans l'ensemble, il apparaît donc que le modèle de financement tripartite (canton, communes et employeurs) répandu en Suisse latine a été le plus à même de réagir efficacement au système incitatif de la Confédération. Cependant, l'analyse précédente nous a appris que l'effet d'aubaine est relativement important pour ces cantons (FR, TI et VD). Un examen approfondi des (rares) cantons qui ont déposé une demande sans que cela provoque des effets d'aubaine (SO et SZ) permet de conclure que le plus gros effet incitatif est intervenu dans les cantons où la compétence en matière de financement relève exclusivement des communes (type 1). Simultanément, il ressort des entretiens que le processus de demande est particulièrement contraignant pour les cantons du type 1, en l'absence de possibilité de recourir à des structures existantes de collaboration avec les communes. De notre avis, ces appréciations

doivent être interprétés avec beaucoup de prudence. Si les cantons ayant prévu de déposer une demande avaient été intégrés à l'analyse, la part des cantons avec demande serait de 100 % pour les types 2 et 5.

## 3.2. Évaluation de la conception des aides financières

### Questions étudiées

- Comment les cantons évaluent-ils la conception des aides financières ?

**Remarque au sujet de la base de données :** les résultats présentés dans cette section reposent principalement sur les témoignages recueillis lors des entretiens téléphoniques avec des représentants de cantons (N=19 ; cantons ayant et n'ayant pas déposé de demande). Il s'agit ici des déclarations exprimées par les interlocuteurs cantonaux en charge des demandes et non d'une opinion consolidée des cantons. Les résultats de l'atelier qui portait également sur la conception des aides financières sont présentés dans un encadré distinct.

Lors des entretiens (N=19), les cantons qui ont et n'ont pas déposé de demande ont été invités à évaluer la conception des aides financières. Dans ce cadre, une distinction a été opérée entre le montant et l'échelonnement des aides financières, la durée des aides financières, le moment et le calendrier des nouvelles aides financières ainsi que la charge administrative liée au dépôt et au traitement de la demande pour les cantons. Ces derniers ont en outre été priés de formuler des propositions en vue de l'optimisation et du développement des aides financières et de la pratique en matière d'octroi.

### Les avis sont partagés concernant la dégressivité des aides financières

De nombreux représentants de cantons n'ont pas pu ou voulu se prononcer au sujet du montant des aides financières lors des entretiens. La majorité de ceux qui ont répondu à cette question ont jugé ce montant approprié (6 répondants sur 7), tandis qu'un l'a estimé trop faible. Il convient à cet endroit de noter que les montants d'aide financière demandés varient très fortement d'un canton à l'autre (cf. chapitre 3.3).

12 représentants de cantons – tant avec que sans demande – sur 19 se sont exprimés sur la dégressivité des aides : alors que six la considéraient comme pertinente, les six autres se sont montrés critiques. Les partisans de l'échelonnement soulignent qu'une contribution fédérale

élevée au cours de la première année est judicieuse, parce que le budget communal est souvent déjà bouclé pour cet exercice et qu'il faut ainsi compenser un montant (plus) faible d'une autre manière. Sur les années suivantes, il est plus facile d'intégrer au budget l'augmentation des subventions à l'accueil extrafamilial pour enfants et les communes sont contraintes de budgétiser chaque année un montant un peu plus élevé jusqu'à ce qu'elles prennent en charge l'intégralité du financement (2 répondants). Les opposants à l'échelonnement estiment pénible de modifier chaque année un poste budgétaire et sont d'avis qu'un montant constant peut être mieux mis en œuvre. Quelques cantons ont trouvé comme solution de placer les moyens financiers octroyés par la Confédération dans un fonds, à partir duquel ils sont répartis uniformément sur la durée (3 répondants). Deux cantons craignent d'être désavantagés par la dégressivité : à la suite de révision (prévue) de la loi, de nouveaux parents bénéficieraient de subventions. Ceux-ci devraient toutefois être d'abord informés de leur nouveau droit aux subventions et s'inscrire, ce qui peut prendre un certain temps. C'est pourquoi, durant la première année, lorsque le montant des contributions fédérales est le plus élevé, ils n'exploiteront probablement pas encore la totalité des augmentations de subventions.

#### **L'évaluation de la durée des aides financières est mitigée**

La durée des aides financières (trois ans) et les prescriptions relatives à la durabilité (financement garanti pour six ans) sont largement considérées comme judicieuses par les cantons interrogés (9 répondants sur les 14 qui se sont exprimés à ce sujet). Certains d'entre eux émettent néanmoins aussi des réserves (7 sur 9), estimant qu'il est difficile de garantir un financement sur six ans et qu'il se peut que des communes diminuent de nouveau leurs subventions à l'issue de trois années (3 répondants). Une subvention sur cinq ans serait mieux adaptée car elle couvrirait au moins deux périodes budgétaires (3 répondants). Trois cantons privilégieraient en outre un financement durable.

Cinq cantons parmi les 14 qui se sont prononcés sur cet aspect remettent en question le principe de la durée des aides financières et exigent clairement un financement permanent par la Confédération. Deux d'entre eux anticipent par ailleurs des problèmes majeurs dans le cas où cette dernière se retirerait de nouveau du financement.

#### **Les nouvelles aides financières de la Confédération sont arrivées à point nommé pour beaucoup de cantons, mais le calendrier et la durée de la loi fédérale soulèvent des critiques**

Pour la plupart des cantons qui à ce jour ont déposé une demande d'aide financière, la nouvelle loi fédérale est arrivée au bon moment. Une grande partie des représentants de cantons qui ont introduit une demande (8 répondants sur 14) se déclare toutefois préoccupée par le calendrier de la loi fédérale (mi-2018 à mi-2023, cinq ans). 8 d'entre eux affirment que ce dernier est trop

serré pour les cantons qui n'ont pas encore préparé de projet de loi, les processus législatifs durant souvent plus longtemps. Dans les cantons où les communes disposent d'une grande autonomie en particulier, procéder aux adaptations législatives correspondantes à l'échelle cantonale est ardu et chronophage. 2 répondants identifient un autre problème dans l'absence de garantie qu'un canton ayant présenté une demande reçoive effectivement les fonds, à savoir le risque que le crédit fédéral soit déjà épuisé au moment du dépôt ou de l'approbation de la demande. Deux cantons qui ont introduit une demande critiquent en outre le fait que la loi pénalise les cantons précurseurs, dont le financement est déjà généreux et qui ne veulent/peuvent pas relever encore leurs subventions. L'ensemble du système est également considéré comme très lent et beaucoup de temps s'écoule jusqu'à ce qu'on sache si la demande est accordée, quand les fonds seront versés et quel sera le montant (5 répondants).

#### **« Colossale », « terrifiante », « énorme » – les cantons critiquent la charge administrative**

Les cantons qui ont déjà introduit une demande (14 répondants) sont unanimes sur la question concernant la charge administrative liée à ce processus, la considérant comme très élevée (10 sur 14) voire disproportionnée par rapport au montant des subventions reçues (4 sur 14). Selon les cantons interrogés, la collecte de données auprès des communes est extrêmement fastidieuse. Comme ce recueil doit être exhaustif, les relances/rappels téléphoniques des différentes communes ont occasionné beaucoup de travail aux cantons (2 répondants). Cela a été un défi pour les grands comme pour les petits cantons, ces derniers ne disposant pas du tout de personnel spécialisé pour ce faire. Quatre cantons ont confié cette tâche à un bureau privé, tandis qu'elle a été prise en charge par une grande commune dans un canton. Un autre problème soulevé avait trait à la qualité des données fournies par les communes, sur laquelle le canton n'a cependant aucune influence (1 répondant). Le fait que les dépenses devaient être aussi recensées pour des domaines non concernés par l'augmentation des subventions a par ailleurs généré des charges inutiles (1 répondant). Outre la collecte de données, la redistribution des fonds aux communes nécessite un travail considérable (2 répondants). Les cantons dans lesquels des périodes de budgétisation différentes s'appliquent pour les domaines préscolaire et scolaire (année scolaire vs année civile) ont été confrontés à d'autres problèmes spécifiques.

Deux représentants de grands cantons interrogés estiment la charge liée au dépôt et au traitement de la demande à environ un poste à plein temps (près de 1900 heures de travail). En raison de la disponibilité relative des données dans les communes, le volume de travail dépend fortement du nombre de communes. Le bureau externe chargé de recueillir les données pour plusieurs cantons évalue la charge – pour le seul relevé dans les communes – à 100-250 heures de travail par cycle de collecte. Comme 4 à 5 cycles sont en général nécessaires pour une de-

mande (demande initiale, actualisation de la demande, décompte pour les années de contribution 1, 2 et 3), la charge totale liée à la collecte de données dans les communes s'établit, en fonction de leur nombre, à environ 400-1000 heures.

Malgré les nombreuses critiques, plusieurs cantons se sont dits satisfaits de la collaboration avec l'OFAS (5 répondants). Les collaborateurs de l'OFAS ont travaillé avec sérieux et rigueur, se sont montrés coopératifs et ont cherché des solutions pragmatiques aux problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre. Certains cantons ont jugé l'OFAS exigeant et auraient souhaité davantage de compréhension face à leur situation et de tact (4 répondants). De plus, le changement à plusieurs reprises d'interlocuteur au sein de l'OFAS s'est révélé pénible pour un canton (1 répondant).

#### **Certains cantons jugent les réglementations trop détaillées et restrictives en termes de marge de manœuvre**

Une critique fondamentale émise par certains cantons concerne le niveau de détail des réglementations relatives aux nouvelles aides financières. Selon eux, l'instrument des aides financières est surconçu et les réglementations sont trop détaillées, en plus d'être difficilement compréhensibles pour les collaborateurs administratifs ne possédant pas de formation juridique (3 répondants). Une certaine méfiance des communes est ressentie vis-à-vis des institutions cantonales, ce qui se reflète par exemple dans les très minutieux contrôles ultérieurs (contrôles par échantillonnage) des données fournies (1 répondant). Il en résulte des redondances, lorsque le canton vérifie tout d'abord les données en détail et que l'OFAS répète ensuite l'opération. Selon la proposition d'un canton, il vaudrait mieux confier l'activité de contrôle aux organes cantonaux de contrôle financier (1 répondant).

#### **Résultats de l'atelier**

La conception des aides financières a fait l'objet de discussions dans le cadre de l'atelier organisé avec des représentants de cantons et de communes. Il s'agissait en particulier d'évoquer la finalité et l'objectif de la collecte exhaustive de données. Les participants à l'atelier ont porté un regard critique sur l'importante charge liée au recensement des dépenses publiques des communes. Tous ont salué l'engagement financier de la Confédération et comprenaient en grande partie qu'un certain contrôle de celle-ci était nécessaire. Au vu de la lourde charge administrative, la question s'est néanmoins posée de savoir s'il ne fallait pas un système moins complexe pour les aides fédérales. Les exigences associées à la demande ont demandé des efforts considérables à plusieurs cantons, en raison du manque de données et de vue d'ensemble de la situation au sein des communes. Le concept des aides financières et la détermination du montant des contributions fédérales devraient par conséquent être nettement simplifiés afin de mieux tenir

compte des possibilités des cantons. Certains participants à l'atelier étaient en outre d'avis que les contrôles exhaustifs de la Confédération sont excessifs et qu'il faudrait accorder davantage de confiance aux cantons pour ce qui est de la mise en œuvre.

Les divergences marquées entre les cantons s'agissant de l'accueil extrafamilial et les difficultés inhérentes pour l'organisation des aides financières ont également été abordées. Ainsi, les réglementations concernant les compétences diffèrent et il existe une grande diversité de modèles de subventionnement cantonaux et communaux. Il est de plus difficile pour les cantons d'avoir une vue d'ensemble et de piloter la mise en œuvre dans les communes lorsque la compétence incombe à celles-ci. Par ailleurs, il y a d'un côté des cantons qui participent d'ores et déjà relativement beaucoup au financement et pour lesquels une nouvelle augmentation des subventions n'est donc pas prioritaire. De l'autre côté, on trouve aussi des cantons qui se concentrent toujours sur le développement de l'offre d'accueil et où l'exigence relative à la réduction des tarifs parentaux n'est pas (encore) politiquement réalisable.

#### **Propositions d'optimisation formulées par les cantons interrogés**

Lors des entretiens, les cantons ont formulé des axes d'orientation et des idées en vue de l'optimisation des aides financières. Nous avons regroupé les propositions d'amélioration et les présentons ci-dessous dans l'ordre de leur nature, des plus stratégiques aux plus opérationnelles :

- **Changement fondamental de stratégie** : passage à un financement permanent de la Confédération inscrit dans une stratégie globale, éventuellement réservé aux cantons qui assurent le cofinancement et en fonction de la subvention cantonale (6 répondants).
- **Financement plus important et sur une plus longue durée** : relèvement du montant ; davantage de moyens requis sur une période étendue (3 répondants).
- **Simplification de la clé de répartition financière, sécurité accrue en matière de planification** : un canton propose de répartir les fonds selon une clé simple, par exemple en fonction du nombre d'enfants dans le canton. Un autre canton va dans le même sens en proposant de réserver une contribution (maximale) par canton, par exemple en fonction du nombre d'habitants, ce qui apporterait une sécurité de planification aux cantons. Un autre canton demande d'une manière générale une procédure plus simple de mise à disposition des aides financières.
- **Harmonisation des exigences minimales** : un canton propose que les exigences minimales applicables à l'augmentation et à la forme des subventions soient harmonisées.
- **Soutien direct en faveur des communes** : différentes communes ou associations de communes/régions devraient pouvoir introduire une demande (3 répondants).

- **Clarification des objectifs** : préciser à quelles fins concrètes les aides financières doivent être utilisées, par exemple pour une réduction des tarifs ou une augmentation des contributions au financement du sujet par place/jour (1 répondant).
- **Diminution de la charge administrative** : exigences relatives aux données réduites, outils et modèles en plus grand nombre et mieux conçus, formulaires en ligne, etc. (4 répondants).
- **Adaptation des mécanismes de traitement** : appliquer les mécanismes de compensation pour perte de gain liées au Covid au traitement des aides financières ou mettre en place un financement durable de la Confédération (1 répondant).

#### **Futur rôle de la Confédération**

Dans l'optique du développement des aides financières, les cantons (avec/sans dépôt de demande) ont, dans le cadre des entretiens, été interrogés sur leurs attentes quant au futur rôle de la Confédération dans le domaine de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants. Les indications fournies ont de nouveau été regroupées par thématiques et sont énumérées ci-dessous dans l'ordre de leur citation.

- **Stratégie globale** : plusieurs cantons demandent une stratégie globale et un rôle actif de la Confédération dans la thématique de l'accueil extrafamilial et parascolaire (8 répondants). Les éléments suivants ont été cités à cet égard :
  - La Confédération en tant que pilote du thème de la petite enfance, rôle clé de la Confédération.
  - Impulsions non seulement financières, mais aussi thématiques, de la Confédération.
  - La Confédération devrait adopter une perspective intégrale (pas uniquement conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ; autres perspectives comme l'insertion sociale, l'encouragement précoce, l'inclusion des enfants porteurs de handicaps, l'intégration des SAJ dans le système éducatif).
  - Financement permanent de la Confédération (cf. explications ci-dessus).
  - Directives claires concernant le financement, par exemple clé de répartition financière minimale ou réglementation de la part maximale des frais à la charge des parents.
  - Amélioration des données relatives à l'accueil extrafamilial pour enfants dans les cantons et les communes.
  - Élaboration concertée de la stratégie par la Confédération et les cantons
- **Nouveau programme/poursuite du programme d'impulsion visant à accroître le nombre de places**, tenant compte de la croissance démographique, et à combler les importantes lacunes en matière d'offre dans les régions rurales (5 répondants).
- Investissements de la Confédération et autres mesures en vue **d'améliorer la qualité de la prise en charge** (3 répondants).

- Investissements de la Confédération et autres mesures afin **d'améliorer les salaires des membres du personnel et la situation économique des SAJ** (1 répondant).

#### Résultats de l'atelier

Dans le cadre de l'atelier, les formes que pourraient à l'avenir revêtir les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants ont fait l'objet de discussions avec les représentants de cantons et de communes. Le débat était ici axé sur des modèles appropriés d'aides financières de la Confédération permettant de réduire les frais à la charge des parents.

Les participants à l'atelier étaient unanimes sur le fait que les aides financières devraient être utilisées pour les trois domaines suivants : (1) création de davantage de places, (2) allègement de la charge financière des parents et (3) amélioration de la qualité. Un engagement de la Confédération dans l'ensemble des trois domaines est salué. S'agissant de la future organisation des aides financières fédérales, ils estiment qu'il est important de définir clairement les domaines à renforcer dans ce cadre, sans perdre de vue les éventuels conflits d'intérêts. L'allègement de la charge financière des parents ne devrait ainsi pas faire concurrence à l'objectif d'amélioration de la qualité.

Les participants conviennent à l'unanimité que le financement de la garde des enfants devrait constituer une tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes, et que les aides financières devraient être pérennisées pour en maximiser l'effet et assurer une meilleure planification. De leur point de vue, la volonté d'obtenir des contributions fédérales substantielles est présente et les aides financières doivent être organisées de façon à être compatibles avec les modèles de subventionnement cantonaux et communaux ainsi qu'à diminuer au maximum la charge administrative. Plusieurs participants pensent que les contributions fédérales devraient être octroyées indépendamment du système en vigueur et du montant des subventions cantonales et communales.

Les participants à l'atelier ont aussi souligné à plusieurs reprises que les parents devraient si possible bénéficier directement des subventions fédérales, exposant ici différents exemples de mise en œuvre. La Confédération pourrait ainsi verser des contributions directes aux parents sur la base d'une part maximale de 10 % du revenu du ménage consacrée aux dépenses de garde. Ou encore, la Confédération pourrait prendre à sa charge une partie des frais de garde en fonction du nombre de jours mis à profit. Une autre proposition serait que la Confédération rembourse une fois par an aux parents 30 % de la facture mensuelle. Simultanément, certains participants sont cependant d'avis que la Confédération doit verser les fonds aux cantons qui, en tant que partenaires, les utiliseraient alors de manière ciblée conformément aux conditions-cadres applicables.

### 3.3. Mise en œuvre au sein des cantons et des communes

#### Questions étudiées

- De combien et sous quelle forme les subventions sont-elles augmentées dans les différents cantons ? Points communs et différences ?
- Comment les subventions sont-elles augmentées : subventionnement de davantage de places/parents ou relèvement du montant versé aux parents ?
- Le système de subventionnement a-t-il également changé (par ex. passage d'un financement de l'objet à un financement du sujet ou parts des cantons/communes/employeurs) ? Des adaptations sont-elles opérées au niveau des bases légales ?
- Les frais de garde par des tiers sont-ils plus ou moins réduits selon le canton/la commune (par ex. par rapport au montant des subventions initiales) ? Observe-t-on ici également des différences en fonction du modèle de financement ?

**Remarque au sujet de la base de données :** les résultats présentés dans cette section reposent principalement sur l'analyse des demandes et des données de l'OFAS, en complément des témoignages recueillis lors des entretiens. Dans le cadre des demandes, les cantons ont indiqué comment ils envisageaient d'augmenter les subventions. Sur la base des informations issues des demandes déposées par 14 cantons ainsi que des entretiens téléphoniques avec les interlocuteurs cantonaux, une comparaison du système de subventionnement avant et après l'augmentation des subventions a été opérée. Des données détaillées concernant le type de modèles de subventionnement cantonaux sont disponibles dans la Tableau 13 de l'annexe A1.

#### Rôle des cantons dans le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire

Avant l'augmentation des subventions, huit cantons (AG, BE, BL, BS, FR, GR, TI et VD) sur 14 octroyaient des contributions financières dans le **domaine préscolaire**. Tandis que le canton d'AG a cessé d'en verser en juillet 2018, ceux de SG et SH ont en mis en place via de nouvelles lois cantonales. Les cantons de LU, SO, SZ et ZH ne contribuaient pas financièrement à la garde des enfants d'âge préscolaire tant avant qu'après l'augmentation des subventions.

Dix cantons (AG, BE, BL, BS, FR, GR, LU, SH, TI et VD) sur 14 versaient des contributions financières à l'**accueil parascolaire** avant l'augmentation des subventions. Dans le canton de FR, ces contributions s'adressent exclusivement aux enfants fréquentant l'école infantine. Le canton de SG a mis en place des contributions qui englobent également l'accueil parascolaire, tandis

que celui d'AG les a aussi supprimées dans ce domaine. Les cantons de LU, SO, SZ et ZH ne contribuaient pas financièrement à l'accueil parascolaire ni avant ni après l'augmentation des subventions.

#### **Bases légales cantonales pour l'augmentation des subventions**

La réglementation de l'augmentation des subventions diffère selon le canton. Des bases légales relatives à de tels relèvements existent dans 10 cantons sur 14. Ces dernières années, quatre cantons ont adopté de nouvelles lois concernant le financement de l'accueil extrafamilial pour enfants. Alors que lois cantonales d'AG et de BL imposent aux communes de cofinancer une offre d'accueil des enfants adaptée aux besoins, SG et SH octroient désormais des contributions cantonales. Dans le canton de SH, les nouvelles contributions cantonales s'adressent exclusivement aux parents d'enfants d'âge préscolaire (SAJ). Six autres cantons (BE, BS, FR, GR, TI et VD) ont procédé à des adaptations légales (révisions de lois, modifications d'ordonnances, etc.) qui ont conduit à relever les subventions. Seuls les cantons de LU, SO, SZ et ZH ne disposent pas de bases légales pour les augmentations de subventions, qui interviennent à l'échelon des communes, sans possibilité de pilotage cantonal.

#### **Modalités de l'augmentation des subventions**

La comparaison croisée des 14 demandes cantonales met une fois de plus en évidence la grande diversité du subventionnement public de l'accueil extrafamilial et parascolaire dans notre pays. De la même manière qu'il existe différents modèles de subventionnement cantonaux, de nombreuses variantes s'observent aussi dans la mise en œuvre de l'augmentation des subventions. Sous forme de synthèse, le Tableau 6 ci-dessous offre un aperçu des différents systèmes en vigueur dans les 14 cantons (pour des informations détaillées par canton, cf. Tableau 13).

Tableau 6 : Modalités de l'augmentation des subventions

Description	Effet	Cantons
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nouvelle obligation légale imposée aux communes de cofinancer une offre d'accueil des enfants adaptée aux besoins</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Davantage de parents bénéficiaire de subventions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ AG</li> <li>▪ BL</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mise en œuvre sur une base volontaire de l'augmentation des subventions à l'échelle communale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Différents effets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ SG : fonds de soutien dans lequel peuvent puiser les communes qui en font la demande.</li> <li>▪ LU, SO, SZ et ZH : augmentation des subventions par les communes sans obligation légale au niveau cantonal.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Augmentation des contributions cantonales dans le cadre de modèles de subventionnement existants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les parents bénéficient de subventions publiques en fonction de leurs revenus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ BS : augmentation du financement du sujet sur la base du modèle des coûts normatifs</li> <li>▪ GR : augmentation des contributions au financement de l'objet octroyées aux structures d'accueil</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contributions publiques pour l'allègement de la charge des ménages à faibles revenus ou ayant plusieurs enfants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les parents à faibles revenus bénéficient de subventions publiques plus élevées.</li> <li>▪ La charge des parents ayant plusieurs enfants est allégée de manière ciblée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ TI : augmentation des contributions pour les familles bénéficiaires d'une réduction des primes et de prestations complémentaires familiales (« assegni di prima infanzia » – API)</li> <li>▪ VD : augmentation du rabais pour fratries</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contributions forfaitaires cantonales pour tous les parents</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tous les parents bénéficient des contributions publiques indépendamment de leurs revenus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ TI : contribution forfaitaire (« aiuto universale »)</li> <li>▪ SH : contribution directe cantonale de 20 CHF par enfant/jour</li> <li>▪ FR : baisse des tarifs facturés par les SAJ de 0,60 CHF/heure</li> <li>▪ BE : contributions cantonales à l'accueil durant les vacances de 30 CHF/jour et enfant</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suppression du quota dans le cadre du subventionnement public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Davantage de parents bénéficiaire de subventions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ BE : système cantonal de bons de garde dans le domaine des SAJ</li> </ul>

Tableau INFRAS.

Dans les cantons d'AG et de BL, les **communes** ont désormais **l'obligation légale** de cofinancer une offre d'accueil des enfants adaptée aux besoins. La mise en œuvre du subventionnement intervient à l'échelle communale, de sorte que les effets diffèrent aussi d'une commune à l'autre. Cette adaptation légale conduit également à ce que davantage de parents bénéficient de subventions publiques.

Dans cinq autres cantons (LU, SG, SO, SZ et ZH), la **mise en œuvre est opérée au niveau des communes, sans obligation légale** de cofinancement par celles-ci. À Saint-Gall, le canton a créé un fonds de soutien, à partir duquel il met des moyens financiers à disposition des communes qui en font la demande. Aucun cofinancement par les communes n'est prévu par la loi cantonale. Selon les indications fournies par l'interlocuteur du canton, l'intention était ici de permettre aux communes d'accéder facilement aux subventions cantonales. Dans les cantons de LU, SO, SZ et ZH, certaines communes accroissent leurs subventions sans y être légalement tenues au niveau cantonal.

Les cantons de BS et GR relèvent leurs contributions **dans le cadre de modèles de subventionnement existants**. En vertu d'une nouvelle loi, le canton de BS augmente les contributions au financement du sujet existantes sur la base du modèle des coûts normatifs et allège ainsi la charge des parents en fonction de leurs revenus. Le canton de GR relève quant à lui les contributions au financement de l'objet octroyées aux structures d'accueil, ce qui a permis à différentes SAJ de diminuer les tarifs parentaux.

Dans deux cantons, les **ménages à faibles revenus ou ayant plusieurs enfants** profitent d'un **allègement supplémentaire** via l'augmentation des subventions. Le canton de TI a ainsi accru ses contributions aux frais de garde en faveur des familles à faibles revenus, tandis que celui de VD a, au moyen d'une adaptation législative, créé une incitation afin que les structures d'accueil constituées en réseaux mettent en place des rabais pour fratries ou les augmentent.

Au total, quatre cantons ont introduit une **contribution forfaitaire pour tous les parents** dont les enfants sont gardés en externe. Dans le canton de TI, toutes les familles qui recourent à des offres d'accueil extrafamilial perçoivent chaque mois jusqu'à 200 CHF par enfant grâce à la contribution forfaitaire (« aiuto universale ») instaurée. Le canton de SH verse 20 CHF par jour de garde dans une SAJ, tandis que celui de BE participe désormais à l'accueil des écoliers durant les vacances au moyen d'une contribution forfaitaire de 30 CHF par jour. Dans le cadre d'une réforme fiscale, le canton de FR a institué un fonds visant à favoriser la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, qui est entre autres utilisé afin de baisser les tarifs des places en SAJ de 0,60 CHF par heure de garde pour tous les parents.

Enfin, début 2021, le canton de BE a **introduit le système cantonal de bons de garde sur l'ensemble de son territoire** dans le domaine préscolaire. Dans le cadre du « système de tarification » en vigueur précédemment, le canton finançait un certain quota de places d'accueil par commune. Avec le passage au système de bons de garde, **le quota de places subventionnées est supprimé** et tous les parents qui remplissent les conditions d'éligibilité (par ex. revenus, activité lucrative) bénéficient de bons de garde.

### Ampleur prévue de l'augmentation des subventions cantonales selon les demandes

Le Tableau 7 ci-dessous indique le montant des subventions annuelles pour l'année de référence ainsi que la part de ces dépenses publiques dans le PIB de 13 cantons. Pour le canton de LU, les données relatives à l'augmentation prévue des subventions n'étaient pas encore disponibles au moment de l'évaluation. L'augmentation annuelle prévue des subventions et le relèvement annuel en % par rapport à l'année de référence figurent également dans le tableau. La dernière colonne du tableau présente les subventions annuelles prévues après l'augmentation (moyenne sur les trois années de contribution). Le montant des subventions correspond à l'ensemble des dépenses publiques des cantons et des communes dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants.

Tableau 7 : Augmentations prévues des subventions (sur la base des estimations des cantons)

Canton	Subventions annuelles pour l'année de référence en CHF (en % du PIB <sup>1</sup> )	Augmentation annuelle moyenne des subventions en CHF	Augmentation annuelle des subventions en %	Subventions annuelles moyennes après augmentation (en % du PIB <sup>1</sup> )
AG	18 059 745 (0,04)	5 028 900	28 %	23 088 645 (0,05)
BE	145 562 368 (0,18)	20 126 774	14 %	165 689 141 (0,20)
BL	15 753 586 (0,08)	2 860 936	18 %	18 614 522 (0,09)
BS	84 590 500 (0,22)	14 929 810	18 %	99 520 310 (0,26)
FR	38 290 171 (0,20)	5 192 624	14 %	43 482 795 (0,22)
GR	12 509 201 (0,09)	2 970 935	24 %	15 480 136 (0,11)
SG	36 854 686 (0,10)	8 838 418	24 %	45 511 234 (0,12)
SH	6 076 852 (0,08)	2 926 071	48 %	9 002 923 (0,12)
SO	6 806 202 (0,04)	2 213 171	33 %	9 019 373 (0,05)
SZ	3 103 511 (0,03)	497 737	16 %	3 601 248 (0,04)
TI	15 771 767 (0,05)	11 085 630	70 %	26 857 397 (0,09)
VD	297 268 518 (0,51)	48 920 945	16 %	346 189 463 (0,60)
ZH	312 680 962 (0,20)	28 454 598	9 %	341 135 560 (0,22)

<sup>1</sup>Produit intérieur brut annuel moyen des années 2017-2019 exprimé en prix courants en CHF

Explications : selon le statut de la demande déposée, les informations relatives aux augmentations prévues des subventions proviennent d'un accord provisoire ou définitif. L'augmentation annuelle des subventions en % est calculée à l'aide de la moyenne des augmentations sur les trois années de contribution et de la contribution pour l'année de référence.

Tableau INFRAS. Source : calculs des auteurs

Les résultats figurant dans le Tableau 7 révèlent des situations initiales très variées dans les cantons. Les cantons de VD, BS, ZH, FR et BE ont ainsi alloué nettement plus de moyens financiers à l'accueil extrafamilial et parascolaire que les autres, avec une part de dépenses consacrées à la

garde des enfants de 0,18 à 0,51 % de leur PIB. Oscillant entre 0,03 et 0,1 % du PIB, cette proportion est sensiblement inférieure dans les autres cantons.

Après l'augmentation prévue des subventions également, ces cinq cantons se maintiennent en tête s'agissant du montant des dépenses publiques par rapport au PIB cantonal, avec des parts de 0,2 à 0,6 %. Ces chiffres demeurent cependant faibles en comparaison internationale : en 2016, les pays de l'OCDE ont en moyenne affecté 0,6 % de leur PIB rien qu'à l'accueil des enfants de 3 à 5 ans<sup>11</sup>.

Indépendamment des différentes situations initiales au sein des cantons, l'augmentation annuelle des subventions en pourcentage est la plus importante se situe au Tessin. Avec une valeur de départ d'environ 15 millions CHF par an, ce dernier relève ses subventions annuelles de quelque 11 millions CHF en moyenne, soit une progression de 70 %. Le canton de SH affiche une hausse d'une ampleur similaire. Malgré leur forte croissance en pourcentage, les subventions annuelles de ces deux cantons demeurent plutôt faibles en comparaison croisée avec les autres.

---

<sup>11</sup> Ces chiffres sont issus d'une statistique de l'OCDE relative à la garde des enfants âgés de 3 à 5 ans (OCDE 2019b). Les pays nordiques – Norvège (2,0 % en 2016), Suède (1,9 % en 2016) et Danemark (1,3 % en 2013) – figurent ici en haut de la liste. Avec 0,9 % du PIB en 2016, l'Allemagne aussi a dépensé nettement plus que la moyenne des pays de l'OCDE.

### Contribution fédérale prévue

Le Tableau 8 ci-dessous indique les contributions fédérales prévues sur les trois années de contribution en CHF pour les 13<sup>12</sup> cantons.

**Tableau 8 : Contributions fédérales prévues sur l'ensemble de la durée de contribution**

Canton	Contribution fédérale sur l'ensemble de la durée de contribution en CHF
AG	4 655 412
BE	19 967 948
BL	2 714 719
BS	14 605 089
FR	5 323 113
GR	2 998 956
SG	9 055 274
SH	3 206 732
SO	2 029 678
SZ	532 813
TI	10 434 043
VD	42 232 552
ZH	22 552 817
<b>Total</b>	<b>140 309 146</b>

Tableau INFRAS.

Les subventions octroyées par la Confédération varient fortement. À près de 2 millions CHF, la contribution fédérale prévue pour le canton de SO s'avère ainsi nettement inférieure à celle envisagée pour VD (environ 42 millions CHF). Le montant versé par la Confédération à un canton dépend de l'ampleur de l'augmentation des subventions.

### Subventionnement et augmentation prévue des subventions par enfant

Le Tableau 9 ci-dessous recense, avec le **niveau de financement au cours de l'année de référence**, les dépenses publiques consacrées à l'accueil extrafamilial par enfant de 0 à 12<sup>13</sup> ans domicilié dans le canton. Le niveau de financement au cours de l'année de référence constitue une

<sup>12</sup> Pour le canton de LU, les données relatives à l'augmentation prévue des subventions n'étaient pas encore disponibles au moment de l'évaluation.

<sup>13</sup> Selon la formulation de la LAAcc, les enfants sont pris en compte jusqu'à la fin de la scolarité. Comme les enfants de plus de 12 ans ne recourent guère aux offres d'accueil extrafamilial, le montant des dépenses est établi proportionnellement au nombre d'enfants de moins de 12 ans pour le calcul du niveau de financement.

importante valeur de référence pour comparer les augmentations des subventions dans les différents cantons. Les résultats montrent que les situations initiales en matière de subventionnement de l'accueil extrafamilial diffèrent entre les cantons. Alors que les cantons de BE, BS, VD et ZH allouaient (largement) plus de 1000 CHF par enfant résident âgé de 0 à 12 ans avant l'augmentation des subventions déjà, ce montant était inférieur à 200 CHF dans ceux d'AG, SO et SZ.

La troisième colonne du tableau indique les domaines dans lesquels les cantons relèvent leurs subventions conformément aux informations figurant dans la demande. Dans la plupart des cantons, l'augmentation des subventions concerne l'accueil extrafamilial tant des enfants d'âge préscolaire (SAJ) que des écoliers (SAP). L'augmentation des subventions étant assurée par les communes dans beaucoup de cantons (AG, BL, SO, SZ et ZH) ou mise en œuvre par celles-ci (SG), le domaine concerné ne peut pas être clairement défini au niveau cantonal.

L'augmentation prévue des subventions par an<sup>14</sup> et par enfant varie fortement d'un canton à l'autre (cf. colonne 4, Tableau 7). Il ressort de l'examen des augmentations prévues par enfant (cf. Tableau 9) que les systèmes ne se rapprocheront probablement pas. Les cantons qui présentent un niveau de financement supérieur tendent à accroître davantage leurs subventions par enfant que ceux dont le niveau est moindre.

---

<sup>14</sup> Pour le calcul de l'augmentation prévue des subventions par an et par enfant, l'augmentation globale des subventions sur l'ensemble des trois années a été divisée par 3, puis mise en proportion avec le nombre d'enfants de 0 à 12 ans.

**Tableau 9 : Augmentations prévues des subventions (sur la base des estimations des cantons) par enfant de 0 à 12 ans**

Canton	Niveau de financement <sup>15</sup> (année de référence)	Domaines avec subventions augmentées	Augmentation annuelle prévue des subventions par enfant de 0 à 12 ans (ou 0 à 4 ans) <sup>16</sup>
AG	193	SAJ et SAP *	54
BE	1107	SAJ et SAP	153
BL	434	SAJ et SAP *	79
BS	3590	SAJ et SAP	634
FR	821	AEF	111 (292)
GR	553	AEF	131 (347)
SG	532	SAJ et SAP *	128
SH	595	AEF	287 (752)
SO	195	SAJ et SAP *	63
SZ	151	SAJ et SAP *	24
TI	404	SAJ et SAP	284
VD	2605	SAJ et SAP	429
ZH	1494	SAJ et SAP *	136

Explications : SAJ = accueil extrafamilial des enfants d'âge préscolaire, SAP = accueil extrafamilial des écoliers. \*L'augmentation des subventions étant opérée à l'échelle communale, le domaine concerné ne peut pas être clairement défini au niveau cantonal.

Tableau INFRAS.

### Analyses approfondies des augmentations effectives des subventions cantonales

Dans le cadre d'analyses approfondies de la base de données de l'OFAS, les augmentations de subventions prévues dans la demande déposée ont été comparées avec celles effectivement réalisées (cf. Tableau 10). Au vu de l'état de la mise en œuvre dans les cantons et de la qualité des données communales, ces analyses approfondies n'ont été possibles que dans une mesure très limitée.

Seul à présenter une demande clôturée et des aides financières déjà décomptées pour les trois années de contribution, le **canton d'AG** prévoyait de relever ses subventions à hauteur de 15 millions CHF. Dans les faits, elles ont été accrues d'environ 11 millions CHF sur les trois années, soit 3,5 millions CHF par an. L'augmentation effective a donc été inférieure aux prévisions

<sup>15</sup> Dépenses annuelles des cantons, des communes (et des employeurs) pour l'accueil extrafamilial et parascolaire, par enfant résident de 0 à 12 ans.

<sup>16</sup> Selon les informations données dans la demande, les cantons de FR, GR et SH augmentent leurs subventions principalement dans le domaine préscolaire. C'est pourquoi l'augmentation des subventions par enfant d'âge préscolaire (0 à 4 ans) est indiqué en complément entre parenthèses.

de la demande de près de 27 %, ce qui s’explique par différents facteurs. Le canton d’AG a transféré la compétence en matière d’accueil aux communes. Il ne pouvait donc pas savoir avec certitude comment celles-ci mettraient en œuvre l’augmentation des subventions. De même, faute d’expérience, les communes ont éprouvé des difficultés à établir une estimation. Il est aussi probable que le nouveau système de subventions n’était pas encore opérationnel au cours de la première année de contribution dans certaines d’entre elles. Par ailleurs, les augmentations dépendent fortement de la demande. Dans le canton d’AG, les deuxième et troisième années de contribution ont coïncidé avec les deux premières années de la pandémie de coronavirus, ce qui a freiné la demande.

**Tableau 10 : Aperçu de l’augmentation des subventions pour les années de contribution déjà décomptées**

Question	AG	BL	TI
Comparaison des augmentations des subventions prévues et effectives dans l’ensemble du canton	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Augmentation prévue des subventions (total de toutes les années de contribution) : 15 086 701 CHF</li> <li>▪ Augmentation effective des subventions (total de toutes les années de contribution) : 10 911 338 CHF</li> <li>▪ Écart : 4 175 363 CHF (-27 %)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Augmentation prévue des subventions (total des trois années de contribution) : 8 582 807 CHF</li> <li>▪ Augmentation effective des subventions (1<sup>re</sup> année de contribution x 3) : 6 154 788 CHF</li> <li>▪ Écart : 2 428 019 CHF (-28 %)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Augmentation prévue des subventions (total des trois années de contribution) : 33 256 891 CHF</li> <li>▪ Augmentation effective des subventions (1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> année de contribution x 3/2) : 20 543 786 CHF</li> <li>▪ Écart : 12 713 105 CHF (-38 %)</li> </ul>
Écart entre le montant maximal au sens de l’art. 25 OAAcc et la subvention fédérale effective	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Montant maximal : 4 037 195 CHF</li> <li>▪ Subvention fédérale effective : 3 639 723 CHF</li> <li>▪ Écarts : 397 472 CHF (-3,6 %)</li> </ul>	n.d.	n.d.
Ampleur de l’augmentation des subventions dans l’ensemble du canton	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 10 911 338 CHF au total</li> <li>▪ 3 637 112 CHF/an</li> </ul>	n.d. 2 051 596 CHF/an (1 <sup>re</sup> année de contribution)	n.d. 7 933 114 CHF/an (moyenne des 1 <sup>re</sup> et 2 <sup>e</sup> années de contribution)

En raison des différents degrés d’avancement, des estimations sont présentées pour les cantons de BL et TI. Le canton de VD en est actuellement à la troisième année de contribution, mais les données relatives aux première et deuxième années n’étaient pas consolidées au moment de l’évaluation. C’est pourquoi il n’est pas mentionné ici.

Tableau INFRAS. Source : calculs d’INFRAS

Pour le **canton de BL**, les chiffres concernant la première année de contribution étaient disponibles au moment de l’évaluation. Ce n’est qu’après la clôture des trois années de contribution qu’il sera possible de vérifier définitivement si le montant maximal au sens de l’art. 25 OAAcc

est atteint. L'augmentation des subventions au cours de la première année de contribution s'établit à environ 2 millions<sup>17</sup> CHF. Une augmentation de 8,5 millions CHF au total est prévue sur trois ans.

Dans le **canton de TI**, les chiffres audités sont disponibles pour les première et deuxième années de contribution. Ici également, l'augmentation des subventions s'est révélée plus faible qu'anticipé, atteignant en moyenne quelque 7 millions CHF par an : 6,5 millions au cours de la première année et 9,4 millions durant la deuxième – soit 13 % et 22 % de moins que les prévisions respectivement. Une augmentation de 33 millions CHF au total est prévue sur trois ans.

La pérennité des augmentations est en principe garantie dans tous les cantons grâce aux bases légales communales et/ou cantonales existantes. Les cantons d'AG et BL ne participent pas au financement des subventions, qui relève de la compétence des communes. Par conséquent, ils n'ont aucune influence sur le montant des subventions pour les années de contribution restantes, donc après la fin des aides financières. Dans le canton de TI, la durabilité est davantage garantie puisque la responsabilité du subventionnement lui incombe et que des bases légales correspondantes ont été adoptées.

---

<sup>17</sup> La demande définitive dont sont issus les chiffres prévisionnels et le décompte de la première année de contribution ont été remis simultanément. La hausse prévue et l'augmentation effective correspondaient donc pour la première année et il n'a pas été nécessaire de procéder à des estimations.

### 3.4. Impact sur les frais de garde par des tiers à la charge des parents

#### Questions étudiées

- Les cantons et les communes atteignent-ils leurs objectifs (définis dans la demande) ? Comment les cantons gèrent-ils les mesures ? Des adaptations ont-elles été nécessaires pour atteindre les objectifs ?
- Quelle a été la réduction effective des frais de garde par des tiers à la charge des parents à la suite des augmentations des subventions ? (individuellement et globalement)
- Existe-t-il des systèmes de subventions permettant de réduire très efficacement les frais de garde par des tiers ? (Bonnes pratiques)

**Remarque au sujet de la base de données :** les résultats présentés dans cette section reposent sur l'analyse des demandes et des données de l'OFAS, en complément des témoignages recueillis lors des entretiens. En vue des analyses approfondies à l'échelle des communes (chapitre 3.4.2), les règlements communaux relatifs aux contributions et d'autres documents de base pertinents ont été examinés. En outre, des renseignements ont été obtenus par téléphone et par écrit auprès des organes compétents des communes. Pour les calculs modélisés, les coûts effectifs supportés par les ménages types dans les communes ont été déterminés (cf. procédure détaillée à la section 2.2 et annexe A2).

### 3.4.1. Effets escomptés de l'augmentation des subventions

Le Tableau 11 ci-dessous présente les effets visés par les cantons et les communes avec les augmentations prévues des subventions.

**Tableau 11 : Effets de l'augmentation des subventions**

Effets de l'augmentation des subventions	Cantons
Effets variables d'une commune à l'autre	AG, BL, LU, SG, SO, SZ, ZH
Double : extension du droit et baisse des tarifs	BE (extension du droit pour les SAJ, baisse des tarifs de l'accueil durant les vacances scolaires), FR, SH, TI
Relèvement des subventions : les parents éligibles bénéficient de tarifs réduits	BS, VD
Baisses de tarifs dans certaines SAJ, soutien financier en faveur des structures d'accueil renforcé et hausse des tarifs réduite/évitée	GR

Tableau INFRAS.

Dans sept cantons, l'organisation de l'augmentation relève de la compétence des communes. La mise en œuvre diffère ainsi d'une commune à l'autre. Lors des entretiens, nous avons eu le sentiment que le subventionnement de davantage de places ou de parents est prioritaire et que les tarifs ne sont baissés ou les bons de garde augmentés que dans certains cas. Trois cantons nous ont ici donné des précisions :

- ZH : les subventions additionnelles s'expliquent majoritairement par le recours accru aux SAJ et la croissance démographique (effet de quantité).
- AG : les augmentations les plus importantes s'observent dans les communes qui, auparavant, ne participaient pas du tout au cofinancement et où davantage de parents bénéficient à présent d'un soutien (extension du droit).
- BL : la plupart des communes n'ont procédé qu'à des augmentations minimales. Les hausses les plus fortes sont intervenues à la suite de la croissance des volumes (plus de places, demande accrue) dans les grandes communes.

Dans les cantons de BE, FR, SH et TI, l'augmentation des subventions se traduit tant par une extension du droit que par une probable baisse des tarifs parentaux. À BS et VD, les parents qui ont droit à une subvention bénéficient de tarifs réduits grâce à la hausse des contributions publiques. Dans le canton de GR, certaines structures d'accueil ont, sous l'effet du soutien financier renforcé, diminué leurs tarifs, tandis qu'une éventuelle hausse de tarifs a pu être réduite ou évitée dans d'autres.

Dans le cadre des entretiens, il est apparu que l'objectif de la loi fédérale est interprété/compris différemment dans les régions linguistiques. En Suisse romande et au Tessin, les partenaires interrogés sont clairement d'avis que l'augmentation des subventions doit aboutir à une baisse des tarifs ou à un relèvement des montants octroyés par jour/heure de garde. En Suisse alémanique, la loi est appréhendée comme visant tant une adaptation des tarifs qu'un accroissement des volumes (plus de parents éligibles ou de places subventionnées).

#### **La plupart des cantons sont convaincus de pouvoir atteindre les objectifs fixés**

Sur les 14 cantons interrogés qui ont déposé une demande d'aide financière, huit ont affirmé lors des entretiens qu'ils atteindront leur objectif d'augmentation des subventions déclaré dans ladite demande. Un autre canton fait état de doutes à ce sujet : la contribution cantonale est certes clairement définie par la loi, mais la réaction des communes est incertaine.

Dans quatre cantons, il est, selon les partenaires interrogés, encore trop tôt pour formuler des affirmations catégoriques, parce que les modifications de subventions interviennent au seul échelon des communes et qu'ils ne disposent pas encore d'informations détaillées sur plusieurs années à ce sujet. Un canton présume que les augmentations sont plus importantes que prévues. Deux cantons sont persuadés que les objectifs des communes seront majoritairement atteints. Un autre craint en revanche qu'ils ne soient pas réalisés en raison du recul de la demande d'accueil extrafamilial et parascolaire consécutif à la pandémie de coronavirus. Pour les quatre cantons ne pouvant pas encore se prononcer clairement sur la réalisation des objectifs, il est impossible de piloter cette dernière puisque la compétence du financement relève des seules communes.

Le seul canton pour lequel un bilan global peut être tiré constate que les objectifs n'ont pas été atteints. Selon lui, cela tient au fait que les communes ont établi des budgets très généreux et que celles d'entre elles qui n'avaient pas encore octroyé de subventions auparavant ont éprouvé des difficultés à estimer le recours au financement du sujet par les parents. Là où le traitement du financement du sujet n'intervient pas via les structures d'accueil et où les fonds doivent être demandés directement auprès des services sociaux communaux par les parents, le seuil d'inhibition est parfois élevé pour ces derniers, qui souvent aussi ne s'aperçoivent qu'après un certain temps qu'ils peuvent désormais bénéficier de subventions pour les SAJ ou SAP.

#### **Allègement sensible de la charge financière des parents attendu dans plus de la moitié des cantons**

Huit des 14 cantons qui ont déposé une demande d'aide financière anticipent une diminution notable des frais de garde par des tiers à la charge des parents à la suite des augmentations des

subventions. Les coûts seront abaissés de manière ciblée s'agissant de certains groupes de parents, par exemple les familles à faibles revenus ou ayant plusieurs enfants. Dans un canton, les tarifs des structures d'accueil ont été réduits pour toutes les catégories de revenus selon une réelle volonté politique. Dans un autre, tous les parents se voient verser une contribution forfaitaire par jour de garde, quels que soient leurs revenus et leur capacité économique. Comme il ne peut toutefois être totalement exclu que des structures d'accueil augmentent leurs tarifs, l'effet d'allègement sur les familles est entaché d'incertitudes. Dans un autre canton encore, ce sont principalement les tarifs de l'accueil durant les vacances dans des SAP qui ont été diminués. En ce qui concerne les SAJ, aucune revalorisation des bons de garde n'a été observée, mais davantage de parents bénéficient de subventions. Dans un autre canton, un effet est attendu surtout dans les communes qui n'octroyaient précédemment pas du tout de subventions pour les domaines préscolaire et scolaire. En général, les communes aux financements déjà généreux avant la révision de la loi n'ont, semble-t-il, pas substantiellement modifié leurs systèmes de tarification et de subventions.

#### **Les aides financières peuvent aussi avoir pour effet de freiner la hausse des coûts**

Six cantons attendent des effets relativement minimes voire inexistantes sur les familles, principalement parce que seules quelques communes ont effectivement adapté leurs systèmes de subventions. Ils estiment en outre que les augmentations de subventions sont plutôt modestes, de sorte que les familles les ressentent peu. D'après un autre canton, les communes montrent pour l'instant encore des réticences en matière d'augmentation des subventions. Mais les aides financières ont mis en route un processus et la pression politique s'accroît sur les communes, si bien que les familles pourraient tout à fait voir leur charge financière se réduire à moyen et long terme. Les aides financières pourraient également avoir comme effet positif que les communes ne relèvent au moins pas leurs tarifs – à défaut de les baisser. Un canton où les coûts normatifs des SAJ sont revalorisés afin d'améliorer la situation économique de celles-ci constitue un cas spécial. Les parents en profitent tout au plus indirectement, en cela que les SAJ diminuent éventuellement leurs tarifs ou – au moins – ne les augmentent pas (la tendance était à la hausse des tarifs ces dernières années dans ce canton).

#### **3.4.2. Effet sur les frais de garde par des tiers à l'aide d'exemples choisis de communes**

Les communes jouent un rôle essentiel dans le financement de l'accueil et la conception des tarifs parentaux. C'est pourquoi la présente évaluation s'appuie sur des exemples de communes afin de mettre en lumière les conséquences de l'augmentation des subventions sur les frais de garde par des tiers à la charge des parents. Pour ce faire, les montants dont ces derniers doivent

s'acquitter à ce titre et la mesure dans laquelle les augmentations de subventions se font ressentir sont illustrés pour cinq communes choisies. La démarche méthodologique détaillée et les critères de sélection des communes sont indiqués à l'annexe A2.

#### 3.4.2.1. Mise en œuvre de l'augmentation des subventions dans les communes choisies à titre d'exemple

Les systèmes de financement et de tarification (bases légales, montant des tarifs minimaux et maximaux, seuil de revenu pour l'éligibilité aux subventions et subventions en général) des communes de Birsfelden (BL), Neuhausen (SH), Rheinfelden (AG), Vevey (VD) et Worb (BE) ont fait l'objet d'analyses approfondies. La description détaillée des modèles de subventionnement communaux avant et après l'augmentation des subventions à l'accueil extrafamilial est disponible à l'annexe A3. Nous nous appuyons ici sur les bases légales cantonales et/ou communales applicables, les réglementations tarifaires ainsi que les renseignements obtenus par téléphone auprès des communes (cf. Tableau 12).

À **Birsfelden**, le règlement sur l'accueil extrafamilial des enfants (« Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung ») et l'ordonnance qui s'y rattache ont été remaniés au 1.1.2022. Tout comme avant l'augmentation des subventions communales déjà, Birsfelden disposait d'un système de bons de garde. La hausse des subventions est essentiellement consacrée au domaine préscolaire où – par analogie avec l'accueil parascolaire – le seuil de revenu pour l'éligibilité a été relevé de 40 000 à 70 000 CHF. Le droit est ainsi élargi aux ménages percevant un revenu plus important, de sorte que plus de parents bénéficient de subventions. Simultanément, les bons de garde ont aussi été revalorisés, ce qui s'est traduit par une baisse des coûts pour les parents éligibles à une subvention.

À **Neuhausen**, tous les parents qui recourent à des SAJ profitent depuis le 1.1.2021 des contributions forfaitaires cantonales de 20 CHF par jour de garde et par enfant. Dans le même temps, les prix des places d'accueil subventionnées par la commune ont néanmoins augmenté, les tarifs minimaux et maximaux passant respectivement de 31 à 50 CHF et de 100 à 107 CHF. S'agissant de l'accueil parascolaire, un nouveau règlement est en vigueur depuis le 1.8.2020, en vertu duquel des modules supplémentaires sont proposés et la structure tarifaire a été adaptée. Les répercussions varient selon le revenu du ménage. Les paliers de revenu ayant été relevés, il convient cependant de supposer des effets de seuil<sup>18</sup> plus importants.

---

<sup>18</sup> On parle d'effet de seuil dans le cas de systèmes de tarifs échelonnés : à la suite d'une très légère augmentation de ses revenus, un ménage peut passer à l'échelon tarifaire supérieur et subir en conséquence une hausse de tarif disproportionnée par rapport à la progression des revenus.

Avec l'introduction d'un nouveau modèle de subventionnement commun pour les domaines préscolaire et scolaire en juin 2018, les tarifs de garde en SAJ ont légèrement diminué à **Rheinfelden**. Simultanément, un tarif séparé pour les nourrissons au montant plus élevé a cependant été mis en place, de sorte que les frais de garde ont baissé principalement pour les enfants dès 18 mois. Concernant l'accueil parascolaire, la commune versait des contributions au financement de l'objet à un prestataire avant l'adaptation du modèle. Il y a lieu de supposer que, dans ce domaine, le nouveau modèle de subventionnement a entraîné tant une extension de l'offre qu'une augmentation des subventions.

Jusqu'au début 2022, **Vevey** faisait partie du Réseau Enfance Vevey & Environ, qui a relevé le rabais pour fratries de 25 à 30 % conformément au système incitatif du canton (cf. Tableau 13). La commune s'est retirée du réseau le 1.1.2022 pour en créer son propre réseau, mais la revalorisation du rabais pour fratries est maintenue.

À la suite du passage au système cantonal de bons de garde, tous les parents domiciliés à **Worb** peuvent, depuis le 1.8.2020, bénéficier de subventions publiques à la garde en SAJ dès lors qu'ils remplissent les conditions d'éligibilité. Avant le changement de modèle, seul un quota de 20 places en SAJ était subventionné dans la commune. Worb participe désormais au financement de l'accueil parascolaire.

**Tableau 12 : Mise en œuvre de l'augmentation des subventions**

#### **Birsfelden (BL)**

SAJ

- Relèvement du seuil de revenu pour la garde d'enfants d'âge préscolaire de 40 000 à 70 000 CHF.
- Revalorisation des bons de garde dont le montant dépend du revenu.
- Augmentation des subventions de 65 577 CHF durant la première année de contribution (SAJ et SAP).

SAJ et SAP :

- Adaptations mineures apportées au calcul du revenu déterminant

#### **Neuhausen (SH)**

SAJ :

- Instauration de contributions forfaitaires cantonales de 20 CHF par jour de garde et par enfant.
- Le modèle de subventionnement n'a pas été adapté à l'échelle communale. La commune subventionne un quota déterminé de places en SAJ, dont elle fixe les tarifs. Au moment de l'augmentation des subventions, les modifications suivantes ont été opérées au niveau communal :
  - Augmentation des tarifs minimaux et maximaux fixés par la commune, de 31 à 50 CHF et de 100 à 107 CHF respectivement.
  - Relèvement du seuil de revenu pour le tarif minimal, de sorte que les familles touchant des revenus plus élevés bénéficient encore du tarif minimal (augmenté).
- À ce jour, il n'y a encore aucune indication concrète concernant l'augmentation annuelle des subventions de 80 000 CHF de la commune prévue dans la demande.

SAP :

- Le règlement sur les structures d'accueil parascolaire est entré en vigueur le 1.8.2020 à Neuhausen. Des modules supplémentaires sont proposés et la structure tarifaire a été adaptée.
  - Relèvement du seuil de revenu pour le tarif minimal, de sorte que les familles touchant des revenus plus élevés bénéficient encore du tarif minimal (légèrement augmenté).
  - Les nouveaux paliers de revenu sont supérieurs (9999 CHF). Plus le revenu déterminant est élevé, plus le tarif échelonné est augmenté (4 CHF à 10 CHF).

#### Rheinfelden (AG)

SAJ et SAP

- Entrée en vigueur du règlement sur les contributions communales à l'accueil extrafamilial pour enfants le 13.6.2018 et donc introduction d'un nouveau modèle de subventionnement commun pour les domaines préscolaire et scolaire.
- La commune octroie des contributions au financement du sujet pour les enfants gardés en SAJ, en SAP ou en familles de jour sur la base du modèle des coûts normatifs.
- Augmentation des subventions de 145 000 CHF par an en moyenne.

#### Vevey (VD)

SAJ et SAP :

- Relèvement du rabais pour fratries de 25 à 30 %.

#### Worb (BE)

SAJ :

- Avec l'introduction du système cantonal de bons de garde, tous les parents peuvent bénéficier de subventions. Auparavant, seul un nombre déterminé de places était subventionné.

SAP :

- Worb participe désormais au financement de l'accueil parascolaire. Dans le cadre d'un projet pilote, la commune propose aussi à présent un accueil durant les vacances (subventionné).

Tableau INFRAS.

### 3.4.2.2. Conséquences pour les ménages types

Dans ce chapitre, nous calculons les frais de garde pour différents ménages types avant et après l'augmentation des subventions (cf. section 2.2 et annexe A2). Nous partons ici de l'hypothèse d'une fréquence d'accueil extrafamilial de deux jours par enfant dans le domaine préscolaire et de deux demi-journées par enfant scolarisé. Les ménages ont deux enfants, tous deux d'âge préscolaire (dont un âgé de moins de 18 mois) ou scolarisés. La situation financière des ménages correspond à la médiane (ménage 1) ou au 25<sup>e</sup> percentile (ménage 2) du revenu et de la fortune calculés au moyen de la base de données sur la situation économique des personnes en âge d'activité et à l'âge de la retraite (WiSiER) pour l'année 2015 (cf. annexe A2A2).

#### Garde en SAJ

Le Graphique 3 ci-dessous présente les frais de garde annuels du ménage type à revenu moyen avant et après l'augmentation des subventions dans les cinq communes choisies à titre

d'exemple. Les résultats montrent de grandes différences entre les communes en termes de frais de garde et d'augmentations des subventions. Il apparaît que Birsfelden<sup>19</sup> et Worb<sup>20</sup>, qui lors de la comparaison croisée affichaient les frais de garde les plus élevés avant la modification législative, ont introduit des augmentations de subventions supérieures aux autres communes. À l'issue de l'augmentation, les frais de garde du ménage à revenu moyen y sont similaires à ceux appliqués à Neuhausen<sup>21</sup> et Rheinfelden<sup>22</sup>, où la baisse des coûts a été nettement moins importante. À Vevey<sup>23</sup>, la réduction (461 CHF) a été presque quatre fois inférieure à celle opérée à Birsfelden. Mais les coûts actuels revêtent plus d'importance que la réduction : à Vevey, le ménage à revenu moyen (ménage 1) paye ainsi la moitié ou un tiers seulement du montant des frais d'accueil supportés par les ménages résidant à Neuhausen, Rheinfelden, Birsfelden et Worb. Dans ces quatre communes, les dépenses de garde annuelles restent de l'ordre de 13 000 à 18 000 CHF, contre environ 6300 CHF pour la même prestation à Vevey.

---

<sup>19</sup> À Birsfelden, le ménage 1 n'était pas éligible à des subventions avant l'augmentation ; comme le seuil de revenu a été relevé de 40 000 à 70 000 CHF, il y a à présent droit, ce qui a considérablement réduit les frais de garde.

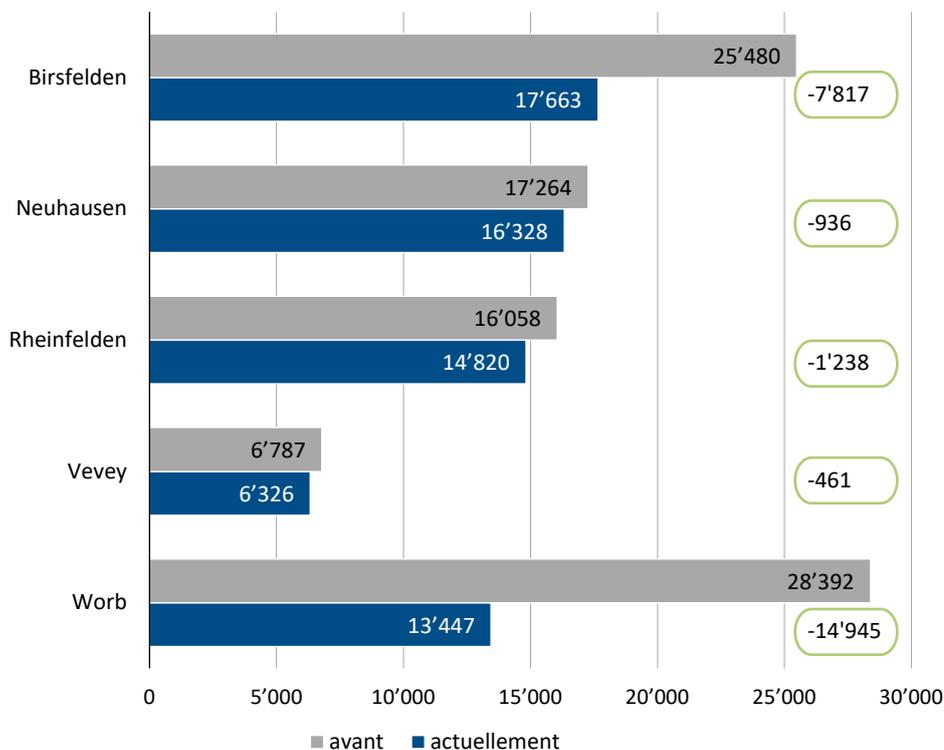
<sup>20</sup> Étant donné que les places subventionnées étaient soumises à un quota drastique à Worb (20 places) avant l'augmentation des subventions, nous avons supposé dans le calcul que le ménage 1 ne percevait pas de subventions. La commune a cependant décidé de supprimer ce quota, si bien que le ménage 1 peut actuellement bénéficier de subventions.

<sup>21</sup> Au niveau cantonal, chaque ménage reçoit aujourd'hui 20 CHF par enfant et par jour de garde en SAJ/famille de jour, d'où une baisse des frais d'accueil. À l'échelle communale, les tarifs en général ont été légèrement revus à la hausse, tandis qu'un forfait nourrissons de 15 CHF a été instauré. Par conséquent, les dépenses de garde n'ont au final que peu baissé.

<sup>22</sup> À Rheinfelden, les tarifs ont été légèrement diminués mais, dans le même temps, un tarif séparé pour les nourrissons au montant plus élevé a été mis en place. Les frais de garde ont donc baissé principalement en raison de la réduction de tarif pour l'enfant entre 18 mois et l'entrée à l'école.

<sup>23</sup> À Vevey, le rabais pour fratries a été relevé : à partir du deuxième enfant, il s'établit désormais à 30 % au lieu de 25 % pour tous les enfants de cette famille.

Graphique 3 : Dépenses de garde annuelles pour le ménage 1 à revenu moyen, SAJ



Hypothèse : fréquence de prise en charge de deux jours. Le ménage 1 dispose d'un revenu annuel de 114 000 CHF (revenu imposable : 58 000 CHF) et d'une fortune de 30 000 CHF.

Graphique INFRAS. Source : calculs des auteurs

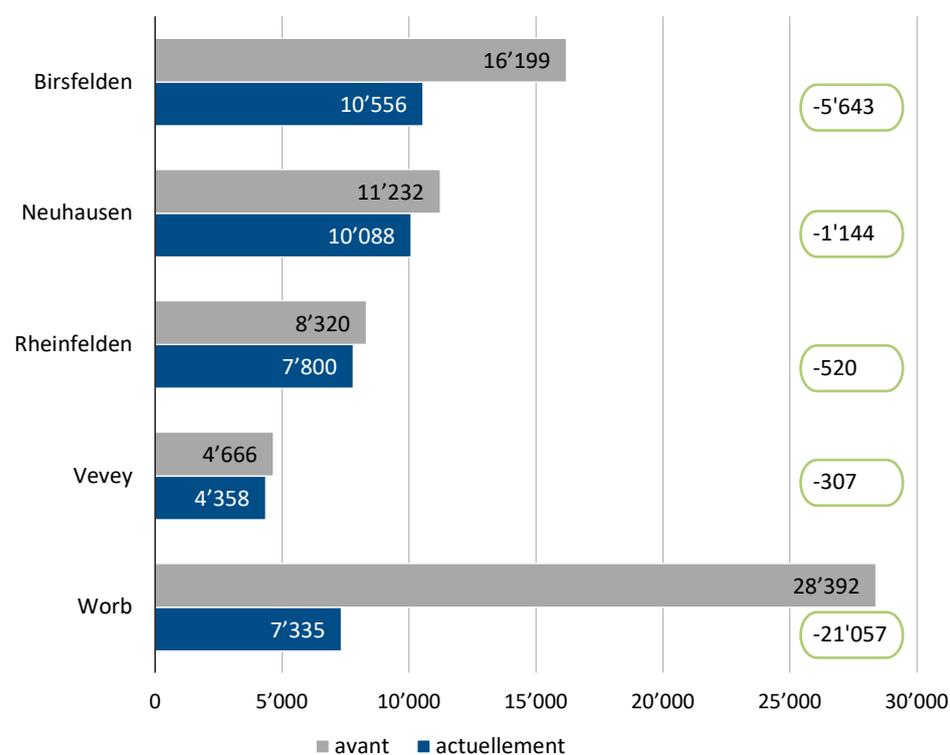
Le Graphique 4 ci-dessous montre le montant des frais de garde annuels ainsi que l'évolution avant et après l'augmentation des subventions pour le ménage type 2 à faible revenu. L'augmentation des subventions et les frais de garde dans la commune de Worb<sup>24</sup> sont notables. Les dépenses du ménage 2 ont diminué de 21 057 CHF, passant de 28 392 à 7335 CHF, soit une réduction quatre fois supérieure à celle du même type de ménage à Birsfelden<sup>25</sup>. Malgré une baisse sensible de 5642 CHF, le ménage 2 s'acquitte à Birsfelden des frais de garde les plus élevés par rapport aux autres communes. Il en va de même pour les ménages à faible revenu : les communes qui précédemment affichaient les frais de garde les plus hauts ont davantage augmenté

<sup>24</sup> Étant donné que les places subventionnées étaient soumises à un quota drastique à Worb (20 places) avant l'augmentation des subventions, nous avons supposé dans le calcul que le ménage 2 ne percevait pas de subventions. Ce quota a toutefois été supprimé, de sorte que le ménage 2 bénéficie actuellement de subventions et que ses dépenses de garde ont fortement diminué.

<sup>25</sup> À Birsfelden, le seuil de subventionnement a non seulement été relevé (cf. note de bas de page 15), mais les bons de garde ont aussi été revalorisés.

leurs subventions. Le ménage 2 qui auparavant subissait la plus lourde charge à Worb débourse à présent des frais de garde au deuxième rang des plus bas – conjointement au ménage 2 à Rheinfelden<sup>26</sup>. Une fois encore, Vevey<sup>27</sup> présente la plus faible réduction, mais les dépenses de garde de loin les plus modérées.

**Graphique 4 : Dépenses de garde annuelles pour le ménage 2 à faible revenu, SAJ**



Hypothèse : fréquence de prise en charge de deux jours. Le ménage 2 dispose d'un revenu annuel net de 88 000 CHF (revenu imposable : 23 000 CHF) et d'une fortune de 0 CHF.

Graphique INFRAS. Source : calculs des auteurs

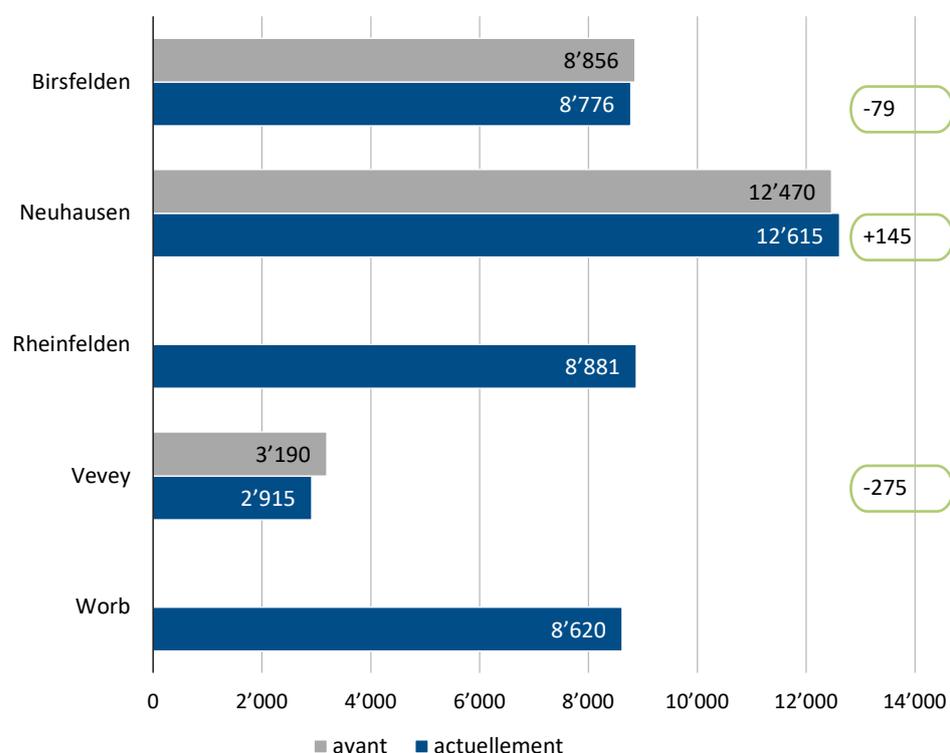
<sup>26</sup> Le tarif minimal s'appliquait au ménage 2 tant avant qu'après la modification de la loi. Il correspondait à 40 CHF avant la nouvelle législation et à 30 % du tarif maximal après. Cela s'est traduit par une diminution de tarif pour l'enfant le plus âgé (115 CHF x 0,3 = 34,50 CHF) et par une augmentation minimale de 0,50 CHF pour le plus jeune (135 CHF x 0,3 = 40,50 CHF).

<sup>27</sup> À Vevey, le rabais pour fratries a été relevé : à partir du deuxième enfant, il s'établit désormais à 30 % au lieu de 25 % pour tous les enfants de cette famille.

**Accueil parascolaire**

Le Graphique 5 illustre les dépenses de garde annuelles supportées par le ménage 1 à revenu moyen pour l'accueil parascolaire avant et après l'augmentation des subventions.

**Graphique 5 : Dépenses de garde annuelles pour le ménage 1 à revenu moyen, SAP**



Hypothèse : fréquence de prise en charge de deux demi-journées pendant le temps scolaire et de deux jours complets durant les vacances. Le ménage 1 dispose d'un revenu annuel de 114 000 CHF (revenu imposable : 58 000 CHF) et d'une fortune de 30 000 CHF.

Graphique INFRAS. Source : calcul des auteurs

En l'absence d'informations correspondantes, nous n'avons pas été en mesure d'effectuer de calculs modélisés s'agissant de la situation avant l'augmentation à Rheinfelden<sup>28</sup> et Worb<sup>29</sup>. Pour ces dernières, les frais de garde se situent en milieu de tableau par rapport aux autres communes. À Neuhausen<sup>30</sup>, les dépenses consacrées à l'accueil parascolaire étaient déjà les plus élevées avant la modification législative et ont même encore augmenté pour le ménage 1 à revenu moyen. À Birsfelden, les coûts ont connu une baisse minime et se maintiennent dans la moyenne. Vevey<sup>31</sup> affiche aussi bien la diminution la plus importante (275 CHF) que les frais de garde les moins élevés (2915 CHF).

Le Graphique 6 montre les dépenses de garde annuelles supportées par le ménage 2 à faible revenu pour l'accueil parascolaire avant et après l'augmentation des subventions. De nouveau, les chiffres relatifs à la situation avant l'augmentation font défaut pour Worb et Rheinfelden, et les frais de garde se situent plutôt en milieu de tableau. À l'exception de Vevey, les différences entre les communes sont relativement minimales. Comme dans le cas du ménage 1 déjà, Neuhausen est la seule commune où les coûts ont progressé (+ 828 CHF par an). Les ménages domiciliés à Vevey ont encore bénéficié de la réduction la plus importante : 154 CHF par an. À 2108 CHF, les dépenses de garde à Vevey ne représentent qu'environ un tiers des coûts observés dans les autres communes.

---

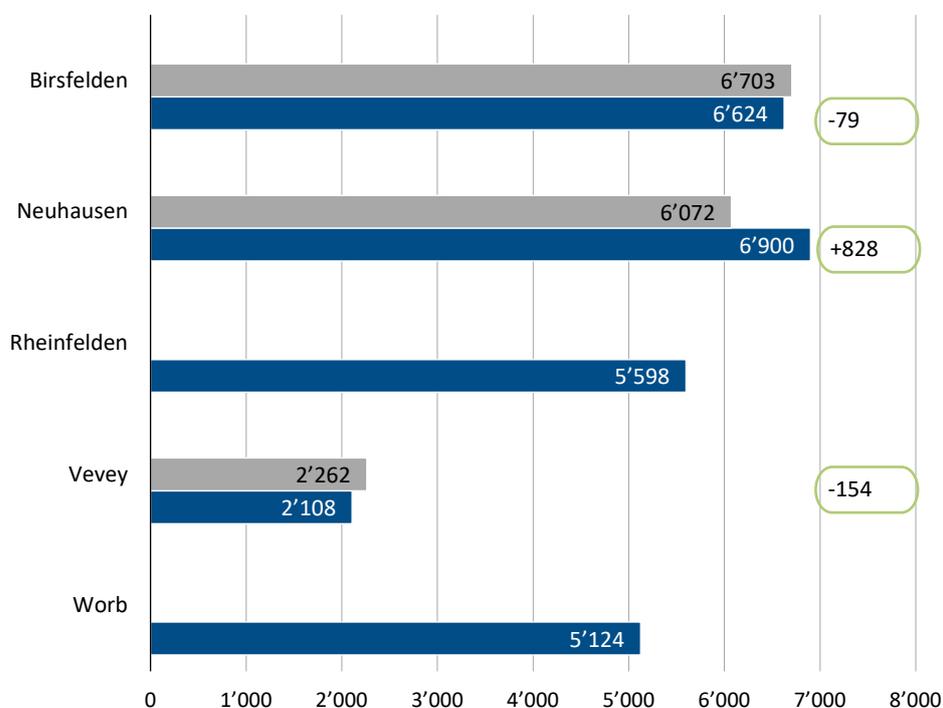
<sup>28</sup> Avant l'augmentation des subventions, le modèle de financement de l'objet était en vigueur à Rheinfelden ; nous ne disposons pas d'informations sur les frais de garde. Le financement du sujet est désormais appliqué.

<sup>29</sup> L'accueil durant les vacances, qui n'était pas proposé avant l'augmentation des subventions, a connu des changements à Worb, ce qui rend toute comparaison impossible. À l'heure actuelle, la commune propose et subventionne cette prestation.

<sup>30</sup> Le ménage 1 paye le tarif maximal à Neuhausen ; comme celui-ci a été relevé de 1 CHF, les dépenses de garde se sont accrues. Dans le canton de SH, aucune augmentation des subventions n'était prévue dans le domaine scolaire.

<sup>31</sup> À Vevey, le rabais pour fratries a été relevé de 25 à 30 % à partir du deuxième enfant pour tous les enfants.

**Graphique 6 : Dépenses de garde annuelles pour le ménage 2 à faible revenu, SAP**



Hypothèse : fréquence de prise en charge de deux demi-journées pendant le temps scolaire et de deux jours complets durant les vacances. Le ménage 2 dispose d'un revenu annuel net de 88 000 CHF (revenu imposable : 23 000 CHF) et d'une fortune de 0 CHF.

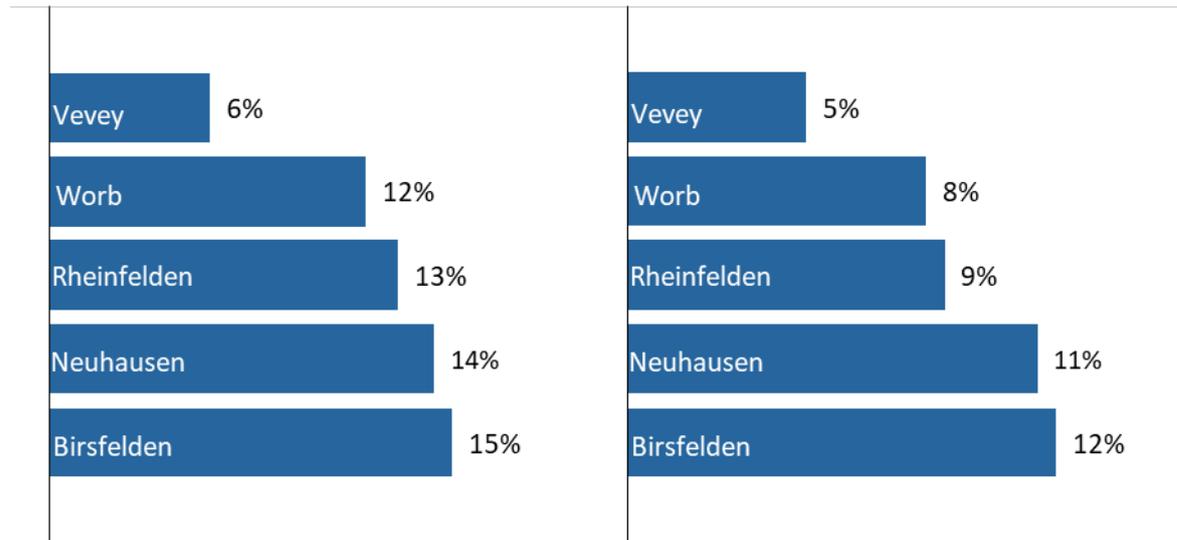
Graphique INFRAS. Source : calcul des auteurs

**Charge financière**

La Graphique 7 présente la part en % de leur revenu que les ménages 1 et 2 consacrent à l'accueil dans une SAJ. Il s'agit ici des frais d'accueil après l'augmentation des subventions. Pour les deux ménages, la charge est la plus faible à Vevey et la plus élevée à Birsfelden, l'ordre des communes demeurant aussi le même dans la fourchette. La charge financière assumée par les ménages à faible revenu tend à être inférieure à celle des familles à revenu moyen. Les différences sont très marquées surtout pour le ménage 1 à revenu moyen. La charge financière à Worb, qui est la deuxième la plus basse, représente le double de celle supportée à Vevey, commune où elle est la plus faible. À Birsfelden, où elle est la plus importante, la charge est 2,5 fois plus élevée qu'à Vevey. Pour le ménage 2 à faible revenu, les différences se révèlent légèrement moins notables : à Worb et Birsfelden, la charge financière est respectivement 1,6 fois et 2,4 fois supérieure à Vevey. Les exemples sélectionnés s'intègrent bien à la vision d'ensemble du rapport relatif au financement de l'accueil des enfants mandaté par la COFF (COFF 2021), pour lequel

des calculs similaires ont été effectués. Dans celui-ci, la charge financière la plus faible pour les ménages à revenu moyen est de 3 % (Genève), tandis que la plus élevée atteint 14 % (Sarnen).

**Graphique 7 : Charge financière – comparaison entre les ménages 1 et 2, SAJ**

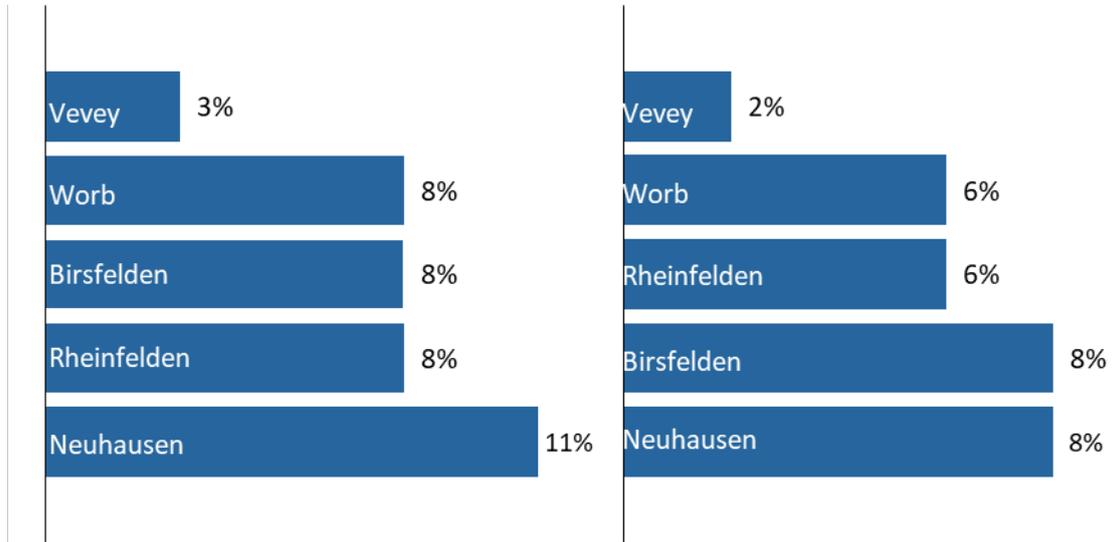


Hypothèse : fréquence de prise en charge de deux jours. Le ménage 1 dispose d'un revenu annuel de 114 000 CHF (revenu imposable : 58 000 CHF) et d'une fortune de 30 000 CHF. Le ménage 2 dispose d'un revenu annuel net de 88 000 CHF (revenu imposable : 23 000 CHF) et d'une fortune de 0 CHF.

Graphique INFRAS. Source : calcul des auteurs

Le Graphique 8 présente la part en % de leur revenu que les ménages 1 et 2 consacrent à l'accueil parascolaire. Concernant les SAP, la situation générale se présente de manière similaire aux SAJ : la charge financière des revenus moyens en % est supérieure à celles des ménages à faible revenu. Vevey se distingue par une charge financière moindre pour les ménages, devant Worb qui, à quelque distance, occupe de nouveau la seconde place. Par rapport aux SAJ, la charge financière découlant des frais de garde en SAP est nettement moins importante, avec un écart compris entre 3 et 7 points de pourcentage.

**Graphique 8 : Charge financière – comparaison entre les ménages 1 et 2, SAP**



Hypothèse : fréquence de prise en charge de deux demi-journées pendant le temps scolaire et de deux jours complets durant les vacances. Le ménage 1 dispose d'un revenu annuel de 114 000 CHF (revenu imposable : 58 000 CHF) et d'une fortune de 30 000 CHF. Le ménage 2 dispose d'un revenu annuel net de 88 000 CHF (revenu imposable : 23 000 CHF) et d'une fortune de 0 CHF.

Graphique INFRAS. Source : calcul des auteurs



## 4. Bilan et recommandations

Autour des questions centrales étudiées, nous tirons dans ce chapitre un bilan du point de vue des auteurs de l'évaluation et en dérivons des recommandations pour le développement de l'instrument des aides financières ainsi que des axes d'orientation pour le futur rôle de la Confédération en matière de financement de l'accueil extrafamilial pour enfants.

### 4.1. Appréciation du point de vue des auteurs de l'évaluation

#### **Dans quelle mesure les aides financières incitent-elles les cantons et les communes à augmenter leurs subventions ?**

Les nouvelles aides financières de la Confédération suscitent une forte demande : 14 cantons ont introduit une demande jusqu'à la fin 2021 et d'autres devraient encore suivre. Selon les évaluateurs, cela reflète l'importance que revêt le thème du financement de l'accueil extrafamilial pour enfants aux yeux des cantons. Pour nombre d'entre eux, les aides financières sont arrivées à point nommé, puisque beaucoup avaient d'ores et déjà prévu d'augmenter leurs subventions et préparé ou adopté des projets de loi en ce sens. La contribution fédérale a ici été la bienvenue et a trouvé un terrain fertile.

Le revers de la médaille est que les nouvelles aides financières provoquent des effets d'aubaine marqués. Dans 12 des 14 cantons qui ont déposé une demande, les représentants interrogés ont affirmé que les subventions auraient été augmentées de toute façon, c'est-à-dire même en l'absence d'aides financières de la Confédération. Dans sept cantons, ces dernières ont néanmoins contribué à soutenir davantage ou à accélérer les projets cantonaux ou communaux et, dans certains cas, ont aussi conduit à des hausses supérieures aux prévisions initiales. Les résultats de l'évaluation montrent clairement que le subventionnement de l'accueil extrafamilial et parascolaire représente un poste de coûts conséquent pour les cantons. Les subventions sont augmentées uniquement s'il existe une volonté politique à cet égard et si le financement peut être garanti à long terme – même sans les aides financières de la Confédération. Dans quelques cantons où les subventions sont déjà très généreuses, aucun nouveau relèvement n'était par conséquent envisagé. Par ailleurs, certains cantons en sont encore au stade du développement de l'offre, de sorte que les efforts politiques sont moins centrés sur l'allègement de la charge financière des parents.

D'une manière générale, l'évaluation révèle que l'effet incitatif des aides financières a été limité. À cet égard il convient de préciser que la thématique de l'évitement des effets d'aubaine

n'est pas abordée dans la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants. Le fait que des cantons dans lesquels des projets de loi correspondants étaient déjà en cours aient bénéficié d'aides financières n'est donc pas contraire à la législation.

#### **Comment l'augmentation des subventions est-elle mise en œuvre par les cantons et les communes ?**

Les différences marquées en termes d'offre et de financement de l'accueil institutionnel des enfants existant tant entre les cantons qu'en leur sein même en Suisse sont bien connues et se reflètent également dans les augmentations prévues des subventions. Beaucoup de cantons ne progressent qu'à petits pas. Les cantons qui présentent un niveau de financement supérieur – c'est-à-dire qui sont déjà plus généreux envers les parents – tendent à accroître davantage leurs subventions par enfant que ceux dont le niveau est moindre. Avec l'instrument des nouvelles aides financières, les disparités régionales restent ainsi entières ou pourraient même encore s'accroître. Ces différences régionales paraissent évidentes lorsque l'on met les dépenses consacrées à l'accueil extrafamilial et parascolaire par les cantons et des communes en relation avec le PIB. Dans la plupart des cantons examinés, la part de ces dépenses dans le PIB cantonal est inférieure à 0,1 % même après l'augmentation des subventions. Cette proportion est supérieure à 0,2 % du PIB pour seulement cinq cantons sur les 14 qui ont déposé une demande (BE, BS, FR, VD et ZH). Les pays de l'OCDE affectent en moyenne 0,6 % de leur PIB rien qu'à l'accueil des enfants de 3 à 5 ans (cf. OCDE 2019).

Aucun lien n'a pu être établi dans l'évaluation entre les dispositions légales relatives au financement de l'accueil extrafamilial pour enfants à l'échelle cantonale et l'effet incitatif des aides financières. Il apparaît cependant que les cantons qui ont intégralement délégué la compétence du financement aux communes sont dans l'impossibilité de piloter la mise en œuvre de l'augmentation des subventions et donc d'influer sur la réalisation des objectifs. Certains cantons disposant de lois ad hoc ont mis en place des systèmes de contributions forfaitaires très simples et bien gérables. De telles contributions forfaitaires ont des incidences très variables pour les familles selon le revenu du ménage et peuvent être à l'origine d'effets indésirables (baisse des contributions communales, hausses de tarifs), lesquels minimisent l'impact.

#### **L'objectif consistant à réduire durablement les frais de garde par des tiers et donc à diminuer la charge financière supportée par les parents est-il atteint ?**

À l'heure actuelle, il est encore impossible d'évaluer définitivement les effets des aides financières, étant donné que beaucoup de demandes n'ont été introduites que récemment et que seules les augmentations prévues et non effectives des subventions sont connues en de nombreux endroits. Sur la base des informations issues des demandes, des entretiens menés et des

analyses approfondies, il y a lieu de supposer qu'ils sont très variables d'un canton à l'autre et également au sein des cantons. Comme les communes assument un rôle essentiel dans le subventionnement des tarifs parentaux dans beaucoup de cantons, les conséquences directes pour les parents diffèrent fortement selon le lieu de résidence. Les analyses approfondies montrent que l'augmentation des subventions a permis de réduire sensiblement la charge financière des parents dans certaines communes, à l'exemple de Worb ou de Birsfelden dans le domaine des SAJ. Dans d'autres cantons et communes, les augmentations de subventions ont entre autres servi à répondre à la croissance des volumes (extension du droit, hausse de la demande de places d'accueil), et les structures tarifaires ou les montants octroyés par jour/heure de garde n'ont guère été modifiés.

Les effets (potentiels) des augmentations de subventions sur les frais de garde par des tiers à la charge des parents sont aussi parfois difficiles à prévoir pour les cantons et les communes qui organisent les systèmes de financement. Des effets indésirables peuvent ainsi survenir lorsque le canton ou la commune revalorise les contributions au financement du sujet en faveur des parents, mais que les structures d'accueil relèvent également leurs tarifs dans la foulée. Certains cantons ont aussi déclaré que les augmentations de subventions visent parfois davantage à éviter les hausses de tarifs et donc un nouvel accroissement de la charge financière supportée par les familles qu'à réduire substantiellement celle-ci. Les hausses de tarifs peuvent à leur tour découler de l'insuffisance de financement des structures d'accueil : les coûts normatifs définis par les communes ne couvrent pas les coûts complets effectifs ou le taux d'occupation est trop faible. La structure de financement des SAJ et des SAP est complexe. Outre la charge financière des parents, il convient de ne jamais perdre de vue la charge des structures d'accueil et, tout particulièrement, la qualité de l'encadrement et les conditions d'engagement du personnel (cf. OFAS 2015, COFF 2021).

## 4.2. Axes d'orientation pour le développement des aides financières

### **Les dispositions légales et la conception des aides financières sont-elles appropriées ou pourraient-elles être optimisées en termes d'utilisation efficace des ressources ?**

Au regard de l'importante lacune observée en matière de financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire, les nouvelles aides financières méritent d'être saluées. Leur conception est pourtant loin de faire l'unanimité, comme le montrent les entretiens avec les cantons, l'atelier et la brève enquête en ligne organisés dans le cadre de la présente évaluation. La durée des aides financières (limitée à trois ans), le calendrier trop serré prévu par la loi fédérale (cinq ans) et l'absence de sécurité en matière de planification (pas de garantie que les fonds seront suffisants

pour tous les cantons et incertitude quant aux montants perçus au final) font l'objet de critiques. Mais c'est la charge administrative liée au dépôt et au traitement de la demande qui est le plus souvent critiquée – et surtout l'important travail qu'occasionne la collecte annuelle de données auprès des communes. Beaucoup de cantons souhaitent par principe un instrument plus simple, assorti de règles et d'exigences en termes de données moins détaillées. Dans le cadre tant des entretiens que de l'atelier, les cantons se sont clairement prononcés en faveur d'un changement fondamental de stratégie vers le passage à un financement permanent de la Confédération.

#### **Quelles recommandations peut-on en tirer pour d'éventuelles futures aides financières ?**

Pour les futures aides financières de la Confédération, il semble judicieux, compte tenu de l'évaluation, que les impacts escomptés de ces aides et, en particulier, leur additionnalité soient plus clairement soulignés au niveau de la loi de façon à éviter les effets d'aubaine. Au regard du faible effet incitatif des aides financières, d'une part, ainsi que de la nécessité d'intervenir toujours importante et de la lourde charge financière que les dépenses de garde font peser sur les familles d'autre part, les évaluateurs soutiennent néanmoins la revendication de nombreux représentants de cantons quant à un changement fondamental de stratégie. De notre point de vue, une **reconduction des aides financières sous leur forme actuelle n'est pas recommandée**. De même, une adaptation des modalités – prolongation du financement de trois à cinq ans par ex. – nous paraît trop peu efficace. À la lumière des analyses réalisées ainsi que des entretiens et de l'atelier organisés dans le cadre de l'évaluation, **nous recommandons de repenser en profondeur le rôle de la Confédération dans le financement de l'accueil extrafamilial pour enfants et d'étudier l'option du passage à un financement permanent par celle-ci**.

Le passage à un financement permanent par la Confédération constitue un changement de paradigme. Le financement de l'accueil extrafamilial deviendrait désormais une tâche partagée par les communes, les cantons et la Confédération. Un financement commun à tous les niveaux étatiques constituerait à nos yeux un signal clair que l'accueil extrafamilial pour enfants est une importante mission de service public et que le financement de ces prestations représente un investissement pour l'avenir (cf. Commission suisse pour l'UNESCO 2019). Il nous semble également important que les cantons renforcent leur rôle en matière de financement, de coordination et de gestion de la garde des enfants, et apparaissent comme des partenaires compétents de la Confédération et des communes.

Le passage à un financement permanent soulève **différentes questions fondamentales**, auxquelles il n'est ici pas possible d'apporter de réponses définitives. Nous pouvons néanmoins fournir un éclairage spécialisé à cet égard et ainsi identifier des axes d'orientation pour le futur rôle de la Confédération.

- **Objectif du financement** : comme l'attestent différents rapports spécialisés de même que les entretiens et l'atelier organisés dans le cadre de l'évaluation, trois grands champs d'action se présentent actuellement dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants : le développement de l'offre, l'amélioration de la qualité et l'allègement de la charge financière des parents. En cas d'instauration d'un financement fédéral permanent, il faudrait selon nous de nouveau examiner s'il est judicieux que la Confédération établisse des priorités concernant ces objectifs ou s'il n'existe pas un besoin de financement supplémentaire pour tous. Outre l'allègement de la charge financière des parents, les cantons ont notamment cité l'amélioration de la qualité comme principal axe d'orientation d'un éventuel financement fédéral. D'autres ont souligné l'importance du financement incitatif de la Confédération pour la création de places d'accueil et demandé à ce qu'il ne soit en aucun cas supprimé. La Confédération pourrait également laisser aux cantons le soin de décider de l'objectif auquel ils souhaitent consacrer les fonds. Ceux-ci pourraient, par exemple dans le cadre de programme cantonaux, préciser la situation actuelle sur leur territoire dans les trois champs d'action ainsi que les domaines qu'ils entendent développer, au moyen de quelles mesures et de quels investissements.
- **Objet du financement** : la présente évaluation tout comme d'autres publications spécialisées (par ex. COFF 2021) révèlent les grandes disparités entre les domaines préscolaire et scolaire (bases légales et compétences différentes, etc.). De notre avis, il conviendrait de vérifier de nouveau l'opportunité d'axer l'engagement de la Confédération sur le domaine préscolaire. C'est en effet à ce niveau que la charge financière des parents est la plus lourde et que la participation financière des pouvoirs publics est généralement moins élevée pour les SAJ majoritairement privées que pour les offres d'accueil parascolaire, lesquelles sont de plus en plus proposées par les communes et les écoles elles-mêmes. Placer l'accent sur la petite enfance permettrait également de limiter quelque peu la complexité de la question et la pléthore d'acteurs impliqués. De plus, il serait possible de s'appuyer directement sur les orientations formulées dans le rapport du Conseil fédéral relatif à la politique de la petite enfance ainsi que de faire le lien avec d'éventuelles mesures d'encouragement précoce du langage (le rapport du Conseil fédéral sur l'encouragement précoce du langage est en cours d'élaboration). Cela ne signifie pas pour autant une absence de nécessité d'intervenir dans le domaine de l'accueil parascolaire. Il serait très important que les cantons reconnaissent cette offre comme faisant partie intégrante de l'école obligatoire et de leur compétence, et poursuivent son extension aux côtés des communes.
- **Réglementation des compétences** : l'accueil extrafamilial des enfants relève de la compétence des cantons et des communes. Si son financement devait désormais être assumé conjointement avec Confédération, une adaptation des bases légales serait requise. Selon nous,

un financement commun signifie que la Confédération, de concert avec les cantons et les communes, pourrait définir des principes ou des standards concernant la qualité ou le financement. Dans une perspective d'harmonisation minimale des offres, de tels standards minimaux ou directives communes nous paraissent souhaitables. Il serait également envisageable que la Confédération apporte un soutien financier uniquement aux cantons qui s'engagent à observer certains principes. Ces derniers pourraient par exemple être que le canton assume un rôle de gestion et de coordination, qu'il prenne aussi des coûts en charge, que la participation financière des parents n'excède en moyenne pas un tiers des coûts complets, qu'un taux minimum de personnel pédagogique qualifié soit fixé, etc.

- **Calcul et répartition des fonds** : différentes variantes sont à nos yeux concevables. La Confédération devrait réfléchir aux objectifs qu'elle entend poursuivre via le financement :
  - Les fonds doivent-ils constituer une incitation pour les cantons/communes qui sont à la traîne en comparaison nationale et donc viser en premier lieu à compenser les différences régionales ? En pareil cas, il conviendrait d'examiner si les cantons et les communes présentant un faible niveau de subventionnement doivent recevoir des montants plus élevés que ceux dont les subventions sont déjà très généreuses.
  - Ou est-ce que tous les cantons doivent être traités sur un pied d'égalité et recevoir par exemple un montant forfaitaire par habitant, par place à plein temps (subventionnée) ou par bloc horaire ?
  - Ou faut-il récompenser les cantons qui investissent beaucoup à l'instar de ce qui se fait par exemple dans les programmes d'intégration cantonaux PIC (dans le cadre des PIC, la Confédération double l'engagement financier des cantons dans la promotion de l'intégration) ? Cela impliquerait de cofinancer non seulement les augmentations de subventions, mais aussi les dépenses globales.
- **Question des flux financiers et des bénéficiaires des aides financières** : lors de l'atelier, la question a été soulevée de savoir si la contribution de la Confédération devait être traitée de manière totalement dissociée du financement actuel des cantons et/ou des communes (par ex. contribution fédérale directement versée aux parents ou contribution indirecte via les décomptes des structures d'accueil) ou si les fonds devaient être transmis directement aux cantons et, dans le cas des aides financières de durée limitée, comment ils devaient être redistribués des cantons aux communes, parents ou structures d'accueil. Malgré les difficultés que pose l'interconnexion des systèmes de financement très différents des cantons et des communes, nous considérons un traitement séparé d'un œil assez critique. De notre point de vue, cela impliquerait un système de financement parallèle, qui compliquerait encore les modèles de financement déjà très complexes. Outre les subventions forfaitaires ou dépendant

du revenu des cantons et des communes, la Confédération devrait de nouveau créer un instrument propre. Le montant effectif des dépenses de garde serait alors encore plus difficilement évaluable qu'il ne l'est déjà à l'heure actuelle pour les parents. Conséquence indésirable de contributions fédérales directes ou indirectes aux parents, des hausses de tarifs pourraient également intervenir.

- **Charge administrative** : last but not least, les cantons ont clairement exprimé lors de l'évaluation le souhait d'un traitement administratif simplifié et d'une diminution des exigences en matière de données imposées par la Confédération. Nous sommes d'avis que cette question serait moins épineuse dans le cas d'un financement permanent. Les cantons sont probablement plus enclins à fournir des données s'ils peuvent en contrepartie compter sur une contribution fédérale à long terme. À moyen terme, une réponse pourrait peut-être même être apportée au problème lié à l'absence de statistiques dans le domaine de l'accueil extrafamilial et parascolaire. L'introduction d'une statistique nationale de l'accueil extrafamilial des enfants est également évoquée comme possibilité de développement importante dans le rapport du Conseil fédéral relatif à la politique de la petite enfance (Conseil fédéral 2021).



## Bibliographie

**Office fédéral des assurances sociales, OFAS (éd.) 2015** : Analyse des coûts complets et du financement des places de crèche en Allemagne, en France et en Autriche, en comparaison avec la Suisse. Série « Aspects de la sécurité sociale ». Rapport de recherche n° 3/15. Auteurs : Stern, S., Schultheiss von Dach, A., Fliedner, J., Iten, R. (INFRAS), Felfe, C. (SEW), Zurich et Saint-Gall.

**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.

**Credit Suisse 2021** : Les coûts d'une place de crèche en Suisse – Frais de garde des enfants en comparaison régionale, mai 2021.

**Ecoplan 2020** : Offres d'accueil extrafamilial : vue d'ensemble de la situation dans les cantons. Normes de qualité, systèmes de financement et vue d'ensemble de l'offre. Rapport final. Auteurs : Ph. Walker, S. Steinmann, N. Adrian. Berne.

**Commission fédérale pour les questions familiales, COFF (éd.) 2021** : Financement de l'accueil institutionnel des enfants et tarifs parentaux. Auteurs : Stern, S., von Dach, A., Fries S., Iten R. (INFRAS), Ostrowski, G., Scherly L. (evaluanda).

**Jacobs Foundation (éd.) 2016** : Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit. Auteurs : Stern, S., Gschwend, E., et Iten, R. (INFRAS), Bütler, M., Ramsden, A. (SEW), Zurich et Saint-Gall.

**Jacobs Foundation (éd.) 2018**: Garde des enfants et activité professionnelle : ce que les parents souhaitent. Rapport final. Auteurs : Stern, S., Gschwend, E., Iten, R. et Schwab Cammarano, S. (INFRAS), Zurich.

**OCDE 2019** : Regards sur l'éducation 2019 : Les indicateurs de l'OCDE. Éditions OCDE, Paris.



## **Annexes**

## A1. Modèles de subventionnement avant et après l'augmentation des subventions

Le Tableau 13 ci-dessous présente le système de subventionnement avant et après l'augmentation des subventions. Il expose les acteurs qui, outre les parents, participent au financement de l'accueil extrafamilial dans les domaines préscolaire (SAJ) et scolaire (SAP), et les modalités de mise en œuvre de l'augmentation prévue des subventions.

**Tableau 13 : Modèles de subventionnement avant et après l'augmentation des subventions**

Canton	Modèle de subventionnement avant l'augmentation	Modèle de subventionnement après l'augmentation
AG	<p>▪ <b>SAJ et SAP</b></p> <p>▪ Cofinancement par le canton et les communes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En vertu de la loi sur les structures d'accueil des enfants (« Kinderbetreuungsgesetz » ou KiBeG, entrée en vigueur au 1.8.2016), le canton accorde des <b>financements de l'objet sous forme de garanties de déficit</b> (max. 20 % des frais d'exploitation imputables) jusqu'en juillet 2018. Pour ce faire, il conclut des conventions de prestations avec des organismes privés, sous réserve d'une participation équitable des communes.</li> <li>▪ Jusqu'au délai transitoire fixé à août 2018, la KiBeG cantonale n'impose <b>pas d'obligation de financement aux communes</b>. 2/3 octroient des subventions, prise en compte des aspects sociaux dans le subventionnement.</li> </ul> <p>▪ Employeurs : pas de participation prescrite par la loi</p>	<p><b>SAJ et SAP</b></p> <p>▪ Cofinancement par les communes et suppression des contributions cantonales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Depuis août 2018, à l'échéance du délai transitoire, la KiBeG impose aux communes de participer aux frais d'accueil extrafamilial des enfants jusqu'à la fin de l'école primaire, en fonction de la capacité économique des parents.</li> <li>▪ <b>Le canton n'accorde plus de contributions depuis juillet 2018. L'augmentation des subventions est opérée via le subventionnement supplémentaire des communes.</b></li> <li>▪ Le subventionnement par les communes inscrit dans la loi peut intervenir sous la forme d'un simple financement du sujet ou encore d'un financement axé sur le sujet ou sur l'objet (un financement de l'objet pur n'est plus possible). Le modèle des coûts normatifs est majoritairement appliqué ; sinon, modèle des coûts complets ou système de bons de garde.</li> <li>▪ Employeurs : pas de participation prescrite par la loi</li> </ul>
BE	<p><b>SAJ :</b></p> <p>▪ Subventionnement commun par le canton et les communes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Financement indirect du sujet avec quota via un « système de tarification »</b> : un nombre limité de places en SAJ et d'heures de garde par des parents de jour est remboursé par le canton, les parents payant ici un tarif réduit.</li> <li>▪ Les subventions cantonales sont versées sur demande des communes, lesquelles décident de la répartition des places subventionnées aux structures d'accueil.</li> <li>▪ Pour ces places subventionnées au niveau cantonal, les SAJ facturent aux communes</li> </ul>	<p><b>SAJ :</b></p> <p>▪ Subventionnement commun par le canton et les communes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Financement du sujet via le système cantonal de bons de garde</b> : adaptation de l'ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS) / nouvelle ordonnance sur les programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille (OEJF) du 24.11.2021 et introduction d'un système cantonal de bons de garde. Depuis le 1.8.2019, les communes peuvent distribuer des bons de garde cofinancés par le canton. <b>Le canton et</b></li> </ul>

## Canton Modèle de subventionnement avant l'augmentation

la différence entre les coûts normatifs définis par le canton et le tarif parental fixé en fonction du revenu.

- Les communes enregistrent leurs dépenses, déduction faite d'une quote-part de 20 %, dans la compensation intracantonale des charges dans l'aide sociale. Le canton et l'ensemble des communes assument chacun 50 % des coûts de la compensation des charges.
- Certaines communes octroient des subventions supplémentaires (par ex. garanties de déficit).
- Employeurs : pas de participation prescrite par la loi

### SAP :

- Cofinancement par le canton et les communes :
  - Subventionnement public selon le modèle des coûts de traitement normatifs (au sens d'un financement indirect du sujet) : les communes procèdent au décompte des coûts de traitement liés à l'accueil avec le canton. Le canton, les communes et les parents participent à hauteur d'environ un tiers chacun aux coûts de traitement normatifs.
  - Tarifs parentaux fixés en fonction du revenu par le canton.
  - Les frais d'infrastructure sont intégralement supportés par les communes (financement de l'objet).
  - Certaines communes octroient des subventions supplémentaires (par ex. rabais sur les repas ou l'accueil durant les vacances).
- Employeurs : pas de participation prescrite par la loi

## BL SAJ et SAP

- Cofinancement par le canton et les communes
  - La loi cantonale sur l'accueil extrafamilial (« Gesetz über die familienergänzende Betreuung » – en vigueur depuis le 1.1.2017) concerne la garde des enfants dès 3 mois jusqu'à la fin du degré primaire.
  - Le canton octroie des contributions à la formation professionnelle et continue.
  - Les communes mettent à disposition une offre adaptée aux besoins et participent aux coûts via un financement du sujet ou de l'objet, de façon à ce que les tarifs facturés aux parents correspondent à leur capacité économique (cf. § 6, Kita-Gesetz

## Modèle de subventionnement après l'augmentation

les communes cofinancent chaque bon de garde sans quota. Entrée en vigueur probable au 1.1.2022 de la nouvelle loi sur les programmes d'action sociale (LPASoc) et donc passage définitif de toutes les communes au système de bons de garde.

- Les bons de garde sont fonction du revenu et sont octroyés par la commune de résidence des parents. Les bons de garde peuvent être mis à profit sur tout le territoire du canton.
- Les structures d'accueil sont libres de fixer leurs tarifs. Elles facturent aux parents un tarif duquel est déduit le montant du bon de garde et se font rembourser la différence par la commune.
- Les communes enregistrent leurs dépenses, déduction faite d'une quote-part de 20 %, dans la compensation intracantonale des charges dans l'aide sociale. Le canton et l'ensemble des communes assument chacun 50 % des coûts de la compensation des charges.

### SAP :

- En principe, le **modèle de subventionnement reste identique**, les aspects suivants conduisant à une augmentation des subventions :
  - Nouvelle participation du canton à l'accueil durant les vacances à hauteur de 30 CHF par enfant et par jour (soit environ un tiers des frais de garde).
  - Une hausse de la demande de places d'accueil parascolaire se traduit par une augmentation des dépenses publiques.

### SAJ et SAP :

- En principe le, **modèle de subventionnement reste identique**, les aspects suivants conduisant à une augmentation des subventions :
  - Hausse des contributions cantonales à la formation continue à l'été 2019 dans un objectif de promotion de la qualité.
  - Certaines communes relèvent leurs subventions, de nombreuses variantes de mise en œuvre existant à cet égard (introduction de nouvelles subventions, adaptation du modèle de subventionnement communal et élargissement du cercle de participants, adaptation du règlement tarifaire et augmentation des contributions communales,

---

**Canton** **Modèle de subventionnement avant l'augmentation**

- loi sur les structures d'accueil).
- Certaines communes ne présentent pas de besoin ; le subventionnement est principalement orienté sur la prévention de la pauvreté.
- Employeurs : pas de participation prescrite par la loi

**SAP : offre d'accueil de midi**

- Cofinancement par le canton (degré primaire) et les communes (degré secondaire)
  - La loi sur l'éducation (« Bildungsgesetz ») prescrit que les communes en tant que responsables des écoles primaires ainsi que les cantons, responsables des écoles secondaires, doivent mettre à disposition une offre d'accueil de midi adaptée aux besoins.
  - Les parents payent une partie des coûts, tandis que les communes ou le canton, en leur qualité d'organes responsables de l'offre d'accueil de midi, prennent le reste à leur charge.

**Modèle de subventionnement après l'augmentation**

etc.). Le canton accorde des contributions pour la création de places d'accueil dans le cas où la Confédération interromprait son financement incitatif (à compter de 2023 au plus tôt).

- 
- 

**SAP : offre d'accueil de midi**

- En principe le, **modèle de subventionnement reste identique**, les aspects suivants conduisant à une augmentation des subventions :
  - L'offre d'accueil de midi dans le degré secondaire est en permanence adaptée aux besoins et le canton prend en charge les augmentations de coûts dès lors que l'exploitation l'exige (par ex. hausse de prix de l'entreprise de restauration, les frais supplémentaires ne sont pas répercutés aux parents).

---

**BS** **SAJ****SAJ**

- **Nouvelle loi sur l'accueil de jour** entrée en vigueur le 1.1.2022, les adaptations suivantes conduisant à une augmentation des subventions :
  - Relèvement des contributions (canton et communes) en faveur des parents pour la garde en SAJ et en familles de jour.
  - Hausse de la demande attendu en raison du subventionnement accru.

**SAP :**

- En principe, le **modèle de subventionnement reste identique**, l'aspect suivant conduisant à une augmentation des subventions :
    - Le canton élargit la mise à disposition gratuite d'infrastructures pour les SAP et la création de places entraîne une hausse des frais d'exploitation (demande accrue).
-

## Canton Modèle de subventionnement avant l'augmentation

## Modèle de subventionnement après l'augmentation

- Subventionnement commun par le canton et les communes
  - En vertu de la loi sur l'accueil de jour (« Tagesbetreuungsgesetz ») de 2003, le canton et les communes octroient aux parents des contributions indirectes au financement du sujet pour la garde en SAJ et en familles de jour. Les contributions sont versées directement aux SAJ ayant droit à des contributions à la prise en charge et aux organisations de familles de jour.
  - Employeurs : pas de participation prescrite par la loi

### SAP

- Cofinancement par le canton et les communes
  - Le canton octroie aux parents des contributions indirectes au financement du sujet pour la garde en SAP dans les écoles obligatoires. Le canton propose lui-même des SAP et met gratuitement à disposition les infrastructures requises pour ses propres offres ainsi que pour les offres externes d'accueil de midi et d'accueil durant les vacances.
  - Les communes subventionnent leurs offres externes d'accueil de midi et proposent leurs propres SAP et accueil durant les vacances.
- Employeurs : pas de participation prescrite par la loi

FR

### SAJ<sup>32</sup>

- Subventionnement commun par le canton, les communes et les employeurs :
  - Le canton soutient les structures d'accueil préscolaire et les familles de jour sous la forme d'un forfait par heure de garde de 0,837 CHF pour les SAJ<sup>33</sup> et 0,796 CHF pour les familles de jour (financement de l'objet axé sur la prestation).
  - Cofinancement par les employeurs et les personnes exerçant une activité lucrative indépendante, ceux-ci versant au canton une contribution qui se monte à 0,4 % des salaires soumis à contribution pour les allocations familiales. Le canton procède à

### SAJ :

- Dans le cadre de la **réforme fiscale, un fonds visant à favoriser la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle** a été instauré.
  - Le soutien financier du fonds « réforme fiscale » visé à l'art. 10a LStE est entre autres utilisé afin de baisser les tarifs des places d'accueil extrafamilial.
  - Depuis le 1.1.2021, dans le cadre d'un financement direct du sujet, les tarifs facturés aux parents pour les enfants d'âge préscolaire accueillis en SAJ et en familles de jour doivent être respectivement diminués de 0,60 CHF et 0,55 CHF par heure de garde.

<sup>32</sup> Dans le canton de FR, le subventionnement public de l'accueil extrafamilial pour enfants jusqu'à la fin de la scolarité primaire est réglé par la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE). [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/835.1](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/835.1)

<sup>33</sup> Dans la mesure où les prestations des structures d'accueil destinées aux enfants fréquentant l'école enfantine sont complémentaires à leurs horaires, l'État apporte un soutien financier. Celui-ci ne dépasse pas le soutien des communes (cf. art. 9, al. 4, LStE).

---

**Canton Modèle de subventionnement avant l'augmentation**

une répartition des contributions des employeurs entre les structures selon la même clé que son soutien financier. Un forfait est versé à hauteur de 0,460 CHF/heure pour les SAJ et les structures d'accueil parascolaire destinées aux enfants fréquentant l'école enfantine ainsi que de 0,438 CHF/heure pour les familles de jour.

- Les communes apportent un soutien financier permettant l'introduction de tarifs dépendant du revenu. Au sens d'une garantie de déficit, la contribution des communes couvre les coûts qui ne sont pas pris en charge par les parents, le canton ou les employeurs.

**SAP :**

- Cofinancement par les communes ainsi que contributions du canton et des employeurs pour les enfants fréquentant l'école enfantine
  - Communes : au sens d'une garantie de déficit, les communes couvrent les coûts non pris en charge par les tarifs parentaux dépendant du revenu.
  - Le canton et les employeurs octroient des contributions financières pour les prestations des structures d'accueil destinées aux enfants fréquentant l'école enfantine. La contribution du canton et des employeurs se monte respectivement à 0,837 CHF et 0,460 CHF par heure de garde.

**Modèle de subventionnement après l'augmentation**

- Le subventionnement commun par le canton, les communes et les employeurs reste en vigueur.

**SAP :**

Le **modèle de subventionnement reste identique.**

- Pas d'augmentations de subventions indiquées.

---

**GR****SAJ :**

- Subventionnement commun par le canton et les communes :
  - **Financement de l'objet en fonction de la prestation** : le gouvernement cantonal fixe des coûts normatifs uniformes par heure de garde pour toutes les SAJ et offres de familles de jour et participe à hauteur de 20 à 25 % aux coûts normatifs selon la prestation de garde fournie.
  - Les subventions publiques correspondent à 40-50 % (20-25 % chacun pour le canton et les communes) des coûts normatifs de toutes les heures de garde mises à profit par les parents éligibles (c'est-à-dire domiciliés dans le canton de GR), indépendamment du montant des contributions parentales facturées.
  - Les fournisseurs de prestations doivent échelonner leurs tarifs en fonction de la capacité économique des parents. Les tarifs sont approuvés par le canton.
- Employeurs : pas de participation inscrite dans la loi

**SAJ :**

- En principe, le **modèle de subventionnement reste identique**, les aspects suivants conduisant à une augmentation des subventions :
  - Les coûts normatifs par heure de garde sont relevés de 9,05 à 9,60 CHF.

---

**Canton Modèle de subventionnement avant l'augmentation****Modèle de subventionnement après l'augmentation**

---

**SAP :**

- Cofinancement par le canton et les communes :
  - Conformément à l'ordonnance sur les écoles à journée continue, les communes sont responsables de la mise à disposition d'une offre adaptée aux besoins et du financement. Dans ce cadre, elles peuvent facturer aux parents des contributions pour le cofinancement des offres.
  - Le canton octroie des contributions à hauteur de 2 CHF (accueil du matin et de l'après-midi) et de 3 CHF (accueil de midi) par bloc horaire entamé.
- Employeurs : pas de participation inscrite dans la loi

LU

**SAJ :**

- Pas de cofinancement public inscrit dans la loi à l'échelle cantonale.
  - Canton : pas de cofinancement
  - Communes : pas d'obligation de financement et de mise à disposition selon la loi cantonale. Différentes prestations de subvention des communes (par ex. bons de garde, modèle des coûts normatifs).

**SAP :**

- Cofinancement par le canton et les communes :
  - Selon la loi cantonale sur l'école obligatoire (« Gesetz über die Volksschulbildung » – VBG), le canton octroie des contributions pour l'offre communale de SAP. Sur la base du nombre de places occupées par jour de référence, le canton rembourse aux communes 50 % des frais d'exploitation non couverts par les contributions parentales.
  - La VBG impose aux communes de mettre à disposition une offre de SAP adaptée aux besoins, les parents devant ici participer aux coûts.

SG

**SAJ et SAP :**

- Pas de cofinancement public inscrit dans la loi à l'échelle cantonale.
  - Canton : pas de cofinancement
  - Communes : pas d'obligation de financement et de mise à disposition selon la loi cantonale. Différentes prestations de subvention des communes (par ex. garanties de déficit, modèle des coûts normatifs, mise à disposition gratuite d'infrastructures).

**SAP :**

- Le **modèle de subventionnement reste identique**.
  - Pas d'augmentations de subventions indiquées.

**SAJ et SAP**

- En principe, le **modèle de subventionnement reste identique**, les aspects suivants conduisant à une augmentation des subventions :
  - **38 communes envisagent de relever leurs subventions**. Les augmentations interviennent à travers la mise en place de nouvelles subventions des tarifs parentaux, une modification du système de subventions (par ex. passage du financement de l'objet au financement du sujet) ou encore le développement ou l'extension de l'offre existante.

**SAJ et SAP :**

- Nouvelle loi cantonale visant à encourager l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants (« Gesetz zur Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ») entrée en vigueur le 1.1.2021 : **subventions cantonales** versées sur demande aux communes.
    - **Le canton met désormais à disposition un montant annuel de 5 millions CHF destiné à encourager la garde des enfants**.
-

---

**Canton Modèle de subventionnement avant l'augmentation**

- Employeurs : pas de participation inscrite dans la loi

---

**Modèle de subventionnement après l'augmentation**

- Les communes introduisent une demande auprès du canton en vue d'obtenir des subventions, lesquelles sont distribuées proportionnellement au nombre d'enfants de 0 à 12 ans. Mise en œuvre par les communes, les fonds cantonaux devant ici être redistribués aux parents aux fins de la baisse des dépenses de garde des ménages.
- Certaines communes relèvent également leurs subventions et modifient parfois leur pratique en la matière (par ex. bons de garde, conventions tarifaire avec les fournisseurs).

---

**SH****SAJ :**

- Pas de cofinancement public inscrit dans la loi à l'échelle cantonale.
  - Canton : pas de cofinancement
  - Communes : pas d'obligation de financement selon la loi cantonale. Financement axé sur le sujet ou sur l'objet par les communes (réduction des tarifs parentaux et mise à disposition gratuite d'infrastructures).
- Employeurs : pas de participation inscrite dans la loi

**SAP :**

- Canton : prise en charge de 25 % des frais de traitement conformément à la loi cantonale.
- Communes : les communes et les parents assument 75 % des frais de traitement. Les communes sont en outre responsables de la couverture du solde. Les communes sont autorisées à fixer les tarifs et peuvent dans ce cadre tenir compte de la situation financière des parents.
- Employeurs : pas de participation inscrite dans la loi

**SAJ :**

- Nouvelle loi cantonale visant à encourager l'accueil extrafamilial des enfants d'âge préscolaire (« Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter ») entrée en vigueur le 1.1.2021. **Financement indirect du sujet** via une contribution forfaitaire cantonale de 20 CHF par jour, c'est-à-dire une subvention cantonale indépendante du revenu pour toutes les familles.
  - Contribution cantonale destinée à tous les parents : bons de garde de 10 CHF par demi-journée ou 20 CHF par jour distribués aux parents dont les enfants d'âge préscolaire sont accueillis dans une SAJ ou une famille de jour. Si les dépenses de garde effectives des parents sont inférieures, le montant du bon de garde correspond aux frais réels.
  - Versement aux SAJ, qui déduisent directement la subvention cantonale de la facture mensuelle des parents.

**SAP :****Le modèle de subventionnement reste identique.**

- Pas d'augmentations de subventions indiquées.

---

**SO****SAJ et SAP :**

- Pas de cofinancement public inscrit dans la loi à l'échelle cantonale.
  - Canton : pas de cofinancement

**SAJ et SAP**

- Pas de cofinancement public inscrit dans la loi à l'échelle cantonale, les aspects suivants conduisant à une augmentation des subventions :
-

Canton	Modèle de subventionnement avant l'augmentation	Modèle de subventionnement après l'augmentation
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communes : pas d'obligation de financement selon la loi cantonale. 62 communes sur 109 octroient des subventions sur la base de différents modèles.</li> <li>▪ Employeurs : pas de participation inscrite dans la loi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 24 communes envisagent de relever leurs subventions.</li> </ul>
SZ	<p><b>SAJ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pas de cofinancement public inscrit dans la loi à l'échelle cantonale. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Canton : pas de cofinancement</li> <li>▪ Communes : selon la loi cantonale, pas d'obligation de financement ni d'obligation de garantir une offre ; elles peuvent néanmoins accorder des subventions. 18 communes sur 30 subventionnent des SAJ et/ou SAP.</li> </ul> </li> <li>▪ Employeurs : pas de participation inscrite dans la loi</li> </ul> <p><b>SAP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En vertu de la loi cantonale, les autorités responsables de l'éducation doivent si besoin garantir une offre et ont une obligation de cofinancement. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Canton : pas de cofinancement</li> <li>▪ Communes : 18 communes sur 30 subventionnent des SAJ et/ou SAP.</li> </ul> </li> <li>▪ Employeurs : pas de participation inscrite dans la loi</li> </ul>	<p><b>SAJ et SAP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pas de modifications législatives au niveau cantonal, l'aspect suivant conduisant à une augmentation des subventions : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 16 communes envisagent de relever leurs subventions.</li> </ul> </li> </ul>
TI	<p><b>SAJ et SAP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cofinancement par le canton et les communes <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Financement de l'objet par le canton : en 2018, le canton a pris en charge 40 à 43 % des coûts imputables des structures d'accueil.</li> <li>▪ En complément, des contributions cantonales ont été octroyées sous forme de financement du sujet : les familles ayant droit à une réduction de primes d'assurance-maladie ainsi que celles éligibles à des allocations de garde d'enfants en bas âge (« assegni di prima infanzia » – API) ont bénéficié d'une baisse de tarif de 20 %.</li> <li>▪ Les communes ont participé en versant aux cantons des contributions pour les frais de protection. En outre, certaines communes ont accordé d'autres contributions aux structures d'accueil sous forme de financement de l'objet (par ex. garantie de déficit, mise à disposition d'infrastructures).</li> </ul> </li> <li>▪ Employeurs : pas de participation inscrite dans la loi</li> </ul>	<p><b>SAJ et SAP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Adaptations légales</b><sup>34</sup> en vue de renforcer le soutien financier des familles qui recourent à des offres d'accueil extrafamilial (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2018). <b>Ces adaptations légales ont conduit aux contributions cantonales au financement du sujet nouvelles ou accrues suivantes</b> : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nouveau financement du sujet pour toutes les familles (contribution forfaitaire – « aiuto universale ») : contribution cantonale d'un montant mensuel de jusqu'à 200 CHF en faveur de l'ensemble des familles faisant appel à des structures d'accueil d'enfants.</li> <li>▪ Relèvement de 20 à 33 % de la contribution cantonale aux frais de garde des familles ayant droit à une réduction de primes d'assurance-maladie.</li> <li>▪ Contribution accordée aux familles éligibles à des allocations de garde d'enfants en</li> </ul> </li> </ul>

<sup>34</sup> [Aiuto soggettivo alle famiglie | Associazione Ticinese Famiglie Monoparentali e Ricostituite](#)

## Canton Modèle de subventionnement avant l'augmentation

## Modèle de subventionnement après l'augmentation

VD

### SAJ et SAP :

Subventionnement commun par le canton, les communes et les employeurs :

- La loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) adoptée en 2006 forme la base légale pour le subventionnement de l'accueil extrafamilial et parascolaire.
- Le canton et les employeurs octroient leurs contributions financières par l'intermédiaire d'une fondation (FAJE<sup>36</sup>).
  - Depuis une révision de la loi datant de 2017, la contribution cantonale à la fondation est déterminée sous forme de part en pourcentage de la masse salariale des personnels éducatifs qualifiés déclarée chaque année par les réseaux. Cette part progresse constamment, de 18,6 % en 2019 à 25 % à compter de 2023.
  - Les employeurs versent 0,16 % de la masse salariale soumise à l'AVS dans le fonds de la fondation.
- Depuis 2006, les communes subventionnent l'accueil extrafamilial des enfants sous deux formes :
  - Elles versent 5 CHF par habitant dans le fonds de la fondation.
  - Elles accordent une garantie de déficit aux structures d'accueil des réseaux. Les structures d'accueil affiliées à un réseau sont tenues de facturer aux parents un tarif fixé en fonction du revenu. Les communes prennent en charge les coûts non couverts par les contributions de la FAJE et celles des parents.
- La FAJE distribue les fonds aux structures d'accueil. Afin de bénéficier des fonds de la FAJE, les structures d'accueil de différentes communes doivent se constituer en réseaux.

bas âge<sup>35</sup> (« assegni di prima infanzia » – API).

- Le financement de l'objet inscrit dans la loi cantonale est désormais assumé par les cantons et les employeurs. La contribution aux coûts imputables est relevée de 40-43 % à 40-66 %. Le canton verse ici une allocation de base de 40 %.
- Employeurs : les employeurs affiliés au fonds de compensation pour les allocations familiales versent 0,12 % ou 0,15 % (depuis 2021) de la masse salariale dans un fonds qui sert au cofinancement de l'accueil extrafamilial pour enfants.

### SAJ et SAP

En principe, le **modèle de subventionnement reste identique**, les aspects suivants conduisant à une augmentation des subventions :

- La part sur laquelle se base le calcul de la contribution annuelle du canton à la FAJE progresse de 21,8 % de la masse salariale des personnels éducatifs en 2021 à 25 % à compter de 2023.
- La FAJE verse davantage de subventions aux réseaux s'ils augmentent les rabais pour fratries. L'adaptation vise à inciter les réseaux à accroître les rabais pour fratries. En raison de la garantie de déficit qu'elles accordent, les communes soutiennent en grande partie cette augmentation des subventions. En cas d'accroissement des rabais pour fratries, le mécanisme suivant s'applique :
  - Réduction de tarif de 20 % : augmentation de 2 % des subventions de la FAJE.
  - Réduction de tarif de 30 % : augmentation de 3 % des subventions de la FAJE.
  - Réduction de tarif de 40 % : augmentation de 4 % des subventions de la FAJE.

<sup>35</sup> Le canton soutient financièrement les familles à faible revenu ayant des enfants de 0 à 4 ans. Les contributions sont versées indépendamment du statut professionnel (employé, indépendant, sans activité lucrative, etc.).

<sup>36</sup> Fondation pour l'accueil de jour des enfants

**Canton**    **Modèle de subventionnement avant l'augmentation**

**Modèle de subventionnement après l'augmentation**

---

Ces derniers regroupent des structures d'accueil actives tant dans les domaines préscolaire que parascolaire et des familles de jour.

---

ZH

SAJ et SAP

- Pas d'obligation publique de cofinancement inscrite dans la loi à l'échelle cantonale.
  - Canton : pas de cofinancement
  - Communes : 197 communes sur 220 octroient des subventions sur la base de différents modèles.
- Employeurs : pas d'obligation publique de cofinancement inscrite dans la loi

SAJ et SAP

- Pas de cofinancement public inscrit dans la loi à l'échelle cantonale, les aspects suivants conduisant à une augmentation des subventions :
  - 87 communes envisagent de relever leurs subventions.

Tableau INFRAS.

## A2. Détails de la démarche méthodologique appliquée aux calculs modélisés

Le Tableau 14 ci-dessous indique les communes qui ont fait l'objet d'analyses approfondies. Les communes choisies sont présentées à titre d'illustration des modalités de mise en œuvre de l'augmentation des subventions sur le plan communal. Le choix s'est délibérément porté sur des communes pour lesquelles le financement public a été substantiellement relevé. Du point de vue de l'équipe chargée de l'évaluation, ce sont des exemples intéressants qui diffèrent en termes de modèles de subventionnement et d'autres conditions-cadres locales. La sélection des communes s'est faite en étroite concertation avec l'OFAS. En raison du faible nombre de cas ainsi que de l'accent placé sur des communes qui ont effectivement augmenté leurs subventions, il ne s'agit pas d'exemples représentatifs du canton. Pour permettre une certaine comparabilité entre les communes sélectionnées, celles-ci comptent toutes entre 10 000 et 20 000 habitants.

**Tableau 14 : Aperçu des communes choisies à titre d'exemple**

Commune (canton)	Nombre d'habitants	Augmentation des subventions communales	Remarque sur le modèle de subventionnement
Rheinfelden (AG)	11 290	432 578 CHF pour le total des trois années de contribution	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introduction d'un modèle de subventionnement commun pour les domaines préscolaire et scolaire et passage du subventionnement axé sur l'objet aux coûts normatifs pour les SAP</li> </ul>
Neuhausen (SH)	10 098	Augmentation annuelle <b>prévue</b> des subventions de 80 000 CHF	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contributions forfaitaires cantonales et augmentation prévue des contributions communales en faveur des structures d'accueil</li> </ul>
Vevey** (VD)	17 676	<i>Non encore connue</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Augmentation du rabais pour fraties au sein du réseau</li> </ul>
Birsfelden (BL)	10 433	65 577 CHF pour la première année de contribution	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bons de garde pour les SAJ et SAP</li> <li>Règlement adopté en 2016 actualisé en 2021. Abaissement du seuil d'accès et léger relèvement des bons de garde</li> </ul>
Worb (BE)	11 359	Augmentation annuelle <b>prévue</b> des subventions d'environ 160 000 CHF	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introduction de bons de garde dans le domaine des SAJ au 1.8.2020</li> </ul>

Concernant le canton d'AG, les décomptes définitifs sont déjà disponibles pour les trois années de contribution. Les valeurs indiquées correspondant aux augmentations effectives des subventions. \*\*Recommandation de Madame Lacoste.

Tableau INFRAS.

Pour ce qui est de l'analyse de la charge financière des ménages, nous nous basons sur des projets INFRAS comparables (OFAS 2015, COFF 2021). S'agissant de la définition des ménages types

(cf. Tableau 15), il convient de choisir, parmi les possibles variantes (ménage monoparental/couple, enfants d'âge préscolaire/écoliers, revenu du ménage, nombre d'enfants et de jours de garde, etc.), celle qui s'avère la plus pertinente pour la question étudiée. En vue d'exploiter les ressources à disposition de l'évaluation de la manière la plus ciblée possible, nous proposons de limiter les calculs modélisés à des couples et, concernant le revenu du ménage, de retenir ici un revenu plus faible (25<sup>e</sup> percentile) en complément du revenu médian. En référence aux calculs effectués par l'OFAS dans le cadre de l'étude COFF (cf. INFRAS 2021), les hypothèses indiquées dans le Tableau 15 ci-dessous ont été retenues pour les ménages types. Lors de l'étude COFF (2021), l'OFAS a calculé, à partir de la base de données concernant la situation économique des personnes en âge d'activité et à l'âge de la retraite (WiSiER)<sup>37</sup>, des valeurs moyennes pour le revenu annuel<sup>38</sup> et le taux d'activité des ménages. Les calculs se fondent sur des données de l'année 2015.

**Tableau 15 : Description des ménages types**

Ménage type*	Revenu annuel (net)	Fortune	Taux d'activité	Nombre de jours d'accueil extrafamilial par semaine et par enfant
Ménage 1 : couple avec 2 enfants percevant un revenu moyen (médiane)	114 000 CHF	30 000 CHF	140 % <sup>39</sup>	2
Ménage 2 : couple avec 2 enfants percevant un faible revenu (25 <sup>e</sup> percentile)	88 000 CHF	0 CHF	140 %	2

Tableau INFRAS.

Détail des hypothèses (analogues à celles retenues pour le rapport COFF) :

- SAJ : l'hypothèse retenue est celle d'un enfant de moins de 18 mois et d'un enfant de plus de 18 mois. Il est supposé que ces enfants fréquentent deux jours par semaine une structure d'accueil collectif de jour avec des tarifs subventionnés.

<sup>37</sup> La série de données comprend entre autres des données fiscales des années 2011-2015 de 11 cantons : AG, BE, BL, BS, GE, LU, NE, NW, SG, TI et VS (<https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/publications-et-services/forschung/forschungsbereiche/WiSiER.html>) ; consulté le 22.10.2020).

<sup>38</sup> Somme des différentes sources de revenu des ménages (revenu de l'activité lucrative après déduction des cotisations aux assurances sociales, rentes des 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> piliers de la prévoyance vieillesse, allocation pour impotent, prestations complémentaires [PC], aide sociale cantonale, autres prestations sociales [indemnité journalière AC], autres revenus). Une liste du rapport de méthodologie présente une synthèse (OFAS 2019).

<sup>39</sup> Le taux d'activité des couples ayant au moins un enfant de moins de 12 ans était en moyenne de 128 % ; la médiane était de 120 %. La valeur a été arrondie pour les ménages types à 140 % ou 2 jours d'accueil, car cette valeur moyenne inclut également les ménages qui ne travaillent pas à plus de 100 % et qui n'ont pas besoin de recourir à l'accueil extrafamilial. En outre, de nombreuses crèches imposent la fréquentation de la structure au moins 2 jours par semaine.

- SAP : l'hypothèse retenue est que les deux enfants fréquentent les structures d'accueil parascolaire de la commune deux jours par semaine à l'heure du repas de midi (env. 12h à 14h) et l'après-midi après les cours (env. 15h30 à 18h) durant 39 semaines d'école ainsi que deux jours complets par semaine durant sept semaines de vacances scolaires.

## A3. Indications détaillées sur les communes choisies à titre d'exemple

### Birsfelden (BL)

Tableau 16 : Aperçu des modèles de subventionnement avant et après l'augmentation, Birsfelden

Situation avant l'augmentation des subventions
<p><b>SAJ et SAP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Système de subventionnement et bases légales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le règlement sur l'accueil extrafamilial des enfants (« Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung ») adopté en 2016 forme la base pour le subventionnement communal de l'accueil extrafamilial pour enfants dans les domaines préscolaire et scolaire.</li> <li>▪ La commune aide les parents à s'acquitter des coûts de l'accueil extrafamilial pour enfants en leur octroyant des bons de garde. Les bons de garde peuvent être utilisés : dans le domaine préscolaire, pour la fréquentation d'une structure d'accueil collectif de jour ou d'une famille de jour ; dans le domaine scolaire, pour la fréquentation de structures d'accueil parascolaire modulaires, l'accueil durant les vacances ou en familles de jour.</li> <li>▪ Les bons de garde sont versés aux parents.</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Nombre de ménages éligibles à/percevant des subventions</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tous les parents qui remplissent les conditions d'éligibilité reçoivent des bons de garde → pas de nombre, mais cercle de personnes ayant accès à des subventions (tous, indépendamment du revenu / tous, en fonction du revenu ou d'autres conditions / nombre limité de places, de structures / etc.).</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Montant des tarifs minimaux/maximaux (montant maximal/minimal des bons de garde)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Montant maximal des bons de garde en SAJ : enfants de moins de 18 mois : 130 CHF par jour de garde ; enfants de plus de 18 mois : 100 CHF. Les parents s'acquittent d'une participation aux coûts minimale de 15 CHF par jour de garde.</li> <li>▪ Montant maximal des bons de garde en SAP : 22 CHF pour d'accueil de midi et 7,40 CHF par heure de garde supplémentaire. Les parents s'acquittent d'une participation aux coûts minimale de 8 CHF pour d'accueil de midi et de 2,40 CHF par heure de garde supplémentaire.</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Seuil de revenu pour l'éligibilité à des subventions des parents</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ À partir d'un revenu déterminant supérieur à 70 000 CHF, les parents ne reçoivent pas de bons de garde pour l'accueil parascolaire. En ce qui concerne la garde dans des structures d'accueil collectif de jour et des familles de jour, les parents ne bénéficient plus de subventions dès un revenu déterminant de 40 001 CHF.<sup>40</sup></li> <li>▪ Une fortune imposable n'ouvre pas de droit à des bons de garde. Après déduction de la franchise, cela correspond à une fortune supérieure à 150 000 CHF<sup>41</sup>.</li> <li>▪ L'échelle du revenu déterminant va de -20 000 CHF à 70 000 CHF. Les échelons sont généralement fixés à 4000 CHF.</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Échelonnement des tarifs parentaux (oui/non ; base linéaire/seuils)</b></li> </ul>

<sup>40</sup> Le revenu déterminant se compose des revenus figurant au chiffre 399 de la déclaration d'impôt, dont sont déduits, sous forme de montants forfaitaires, le minimum vital, le loyer et la prime d'assurance-maladie conformément aux directives de l'aide sociale des communes et du canton.

<sup>41</sup> Cf. [Wegleitung zur Steuererklärung](#)

- Pour les structures d'accueil collectif de jour et les familles de jour, le tarif minimal est appliqué jusqu'à un revenu déterminant de -4000 CHF. Les tarifs augmentent de 9 à 11 CHF à mesure de la hausse du revenu déterminant.
- **Autres réductions telles que rabais pour fratries ou sur quantité**
  - Rabais pour fratries indirect, étant donné que la taille du ménage est prise en compte dans le calcul du revenu déterminant.

#### Situation après l'augmentation des subventions

##### SAJ et SAP

- **Système de subventionnement et bases légales**
  - Le règlement révisé sur l'accueil extrafamilial des enfants (« Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung ») est en vigueur depuis le 1.1.2022 et l'ordonnance qui s'y rattache a également été remaniée.
  - Birsfelden conserve le système des bons de garde pour les parents dont les enfants d'âge préscolaire fréquentent des structures d'accueil collectif de jour ou des familles de jour ainsi que des structures d'accueil reconnues par la commune et qui y ont leur siège. Dans le domaine scolaire, les bons de garde sont valables pour la fréquentation de structures d'accueil parascolaire modulaires, l'accueil durant les vacances ou en familles de jour.
- **Nombre de ménages éligibles à/percevant des subventions**
  - Sont éligibles les parents dont le taux d'activité lucrative s'établit à 120 % pour le couple (activité lucrative au sens de travail, formation, mesures d'insertion sociale et professionnelle, protection du bien de l'enfant).
  - En outre, les enfants doivent au moins être domiciliés à Birsfelden.
- **Montant des tarifs minimaux/maximaux (montant maximal/minimal des bons de garde)**
  - Montant maximal des bons de garde : 130 CHF pour les enfants de moins de 18 mois et 100 CHF pour ceux âgés de plus de 18 mois qui fréquentent des structures d'accueil collectif de jour.
  - Concernant l'accueil parascolaire, le montant minimal/maximal du bon de garde est de 0,00 CHF/40,50 CHF.
- **Seuil de revenu pour l'éligibilité à des subventions des parents**
  - Pour toutes les structures d'accueil, un revenu déterminant inférieur à 70 000 CHF donne désormais droit à des subventions.
- **Échelonnement des tarifs parentaux (oui/non ; base linéaire/seuils)**
  - Les tarifs évoluent sur une base linéaire et l'échelonnement débute à partir d'un revenu déterminant de -20 000 CHF.

##### Autres réductions telles que rabais pour fratries ou sur quantité

Rabais pour fratries indirect, étant donné que la taille du ménage est prise en compte dans le calcul du revenu déterminant.

Tableau INFRAS.

## Neuhausen (SH)

Tableau 17 : Aperçu des modèles de subventionnement avant et après l'augmentation, Neuhausen

#### Situation avant l'augmentation des subventions

##### SAJ

- **Système de subventionnement et bases légales**

- 
- La commune subventionne un nombre déterminé de places, dont elle fixe les tarifs.
  - **Nombre de ménages éligibles à/percevant des subventions**
    - Tous, en fonction du revenu et des places disponibles (les familles non domiciliées à Neuhausen payent 30 CHF de plus par enfant et par jour).
  - **Montant des tarifs minimaux/maximaux**
    - Un tarif minimal/maximal de 31 CHF/100 CHF par jour s'applique pour les enfants jusqu'à l'école enfantine.
  - **Seuil de revenu pour l'éligibilité à des subventions des parents**
    - À partir d'un revenu déterminant<sup>42</sup> de 130 001 CHF, le tarif maximal de 100 CHF s'applique ; les familles bénéficient donc toujours d'une subvention de 3 CHF. La commune se base sur un tarif journalier de 103 CHF, dont seules les familles extérieures doivent s'acquitter. Pour celles qui sont domiciliées à Neuhausen, le tarif maximal de 100 CHF est en vigueur à partir d'un revenu déterminant<sup>43</sup> de 130 001 CHF, de sorte qu'elles profitent encore d'une subvention de 3 CHF. Plus le revenu est bas, plus la subvention est élevée.
  - **Échelonnement des tarifs parentaux**
    - Le tarif minimal est applicable jusqu'à un revenu déterminant de 48 000 CHF. Le revenu déterminant progresse par paliers de 4000 à 6000 CHF ; le tarif correspondant augmente parallèlement au revenu (2 CHF à 7 CHF).
  - **Autres réductions telles que rabais pour fratries ou sur quantité**
    - Un rabais pour fratries de 4 CHF par enfant est accordé lorsque plusieurs enfants d'une même famille sont gardés.

#### SAP

- **Système de subventionnement et bases légales**
    - Les subventions relatives à la garde des enfants fréquentant l'école enfantine et d'âge scolaire sont définies dans le règlement de l'accueil parascolaire à Neuhausen du 12.1.2016.
    - La commune soutient les parents sous la forme d'un financement du sujet.
    - Les mêmes tarifs s'appliquent pour l'accueil durant les vacances, mais le nombre/les jours de garde peuvent être adaptés.
  - **Nombre de ménages éligibles à/percevant des subventions**
    - Tous les ménages dont les enfants ont l'âge d'entrer à l'école ou à l'école enfantine ont droit à des subventions déterminées en fonction du revenu. Les familles non domiciliées à Neuhausen payent 30 CHF de plus par enfant et par jour.
  - **Montant des tarifs minimaux/maximaux**
    - La commune a fixé des tarifs minimaux et maximaux. Selon le revenu déterminant<sup>44</sup>, un tarif de base différent s'applique. Sur ce tarif de base, les parents s'acquittent, en fonction du module choisi, d'une part en pourcentage ou d'un montant fixe (accueil à la journée 100 %, accueil par demi-journée avec accueil de midi 75 %, accueil par demi-journée sans repas de midi 60 %, accueil de midi seulement 15 CHF).
    - Le tarif de base minimal/maximal est fixé à 17 CHF/86 CHF par jour (12,75 CHF/64,5 CHF par demi-journée).
  - **Seuil de revenu pour l'éligibilité à des subventions des parents**
    - La commune se base sur un tarif journalier de 103 CHF, dont seules les familles extérieures doivent s'acquitter. Pour celles qui sont domiciliées à Neuhausen, le tarif maximal de 100 CHF est en vigueur à partir d'un revenu déterminant de 130 001 CHF, de sorte qu'elles profitent encore d'une subvention de 3 CHF.
    -
  - **Échelonnement des tarifs parentaux**
    - Le tarif de base minimal est applicable jusqu'à un revenu déterminant de 35 000 CHF. Par la suite, les paliers de revenu progressent de 5000 CHF. Les paliers correspondants des tarifs de base augmentent parallèlement au revenu (1 CHF à 10 CHF).
  - **Autres réductions telles que rabais pour fratries ou sur quantité**
-

- Pas d'autres réductions

#### Situation après l'augmentation des subventions

##### SAJ

- **Système de subventionnement et bases légales**
  - Loi cantonale entrée en vigueur au 1.1.2021 (cf. tableau 5) : les familles dont les enfants d'âge préscolaire sont gardés en SAJ/famille de jour reçoivent 20 CHF par jour.
  - La commune continue de subventionner la garde des enfants entre 4 mois et l'entrée à l'école (y compris école enfantine) sous la forme d'un financement de l'objet axé sur le sujet.
- **Nombre de ménages éligibles à/percevant des subventions**
  - Contributions communales : toutes les familles domiciliées à Neuhausen, en fonction du revenu et des places disponibles. Les enfants en âge d'entrer à l'école enfantine ne sont à présent plus soumis à ce règlement.
  - Contributions cantonales : parents résidant dans le canton de Schaffhouse, qui travaillent, sont en formation ou sont à la recherche d'un emploi et qui ont des enfants d'âge préscolaire gardés en SAJ/famille de jour.
- **Montant des tarifs minimaux/maximaux**
  - Les tarifs minimaux/maximaux ont tous deux été relevés : 50 CHF/107 CHF pour les enfants entre le 19<sup>e</sup> mois et l'entrée à l'école enfantine.
  - En outre, un forfait de 15 CHF pour l'accueil des nourrissons de moins de 18 mois s'applique désormais. Les tarifs minimaux/maximaux augmentent ainsi pour ces derniers : 65 CHF/125 CHF.
- **Seuil de revenu pour l'éligibilité à des subventions des parents**
  - La commune se base sur un tarif journalier de 110 CHF, dont seules les familles extérieures doivent s'acquitter. Pour celles qui sont domiciliées à Neuhausen, le tarif maximal de 107 CHF est en vigueur à partir d'un revenu déterminant de 130 001 CHF, de sorte qu'elles profitent encore d'une subvention de 3 CHF.
- **Échelonnement des tarifs parentaux**
  - Le tarif minimal s'applique désormais jusqu'à un revenu déterminant de 70 000 CHF. Le tarif parental augmente de façon linéaire avec le revenu déterminant (la contribution parentale augmente de 5 CHF par tranche de hausse de 5000 CHF de revenu).
- **Autres réductions telles que rabais pour fratries ou sur quantité**
  - Le rabais pour fratries de 4 CHF par enfant à partir de deux enfants reste en vigueur.

##### SAP

- **Système de subventionnement et bases légales**
  - Le règlement sur les structures d'accueil parascolaire est entré en vigueur le 1.8.2020 à Neuhausen. La commune ne soutient à présent plus que les enfants à partir de la première année d'école sous forme d'un financement du sujet. Des modules supplémentaires sont proposés et la structure tarifaire a été adaptée.
  - Les mêmes tarifs que pendant le temps scolaire continuent de s'appliquer pour l'accueil durant les vacances.
- **Nombre de ménages éligibles à/percevant des subventions**

<sup>44</sup> 13<sup>e</sup> salaire, allocations familiales et allocation pour enfant, contributions d'entretien et pension alimentaire, revenu provenant de rentes et revenu accessoire, revenu irrégulier.

- 
- Tous les ménages dont les enfants ont l'âge d'entrer à l'école ou à l'école enfantine ont droit à des subventions déterminées en fonction du revenu. Les enfants non scolarisés à Neuhausen sont exclus.
  - **Montant des tarifs minimaux/maximaux**
    - La commune a fixé des tarifs minimaux et maximaux. Selon le revenu déterminant<sup>45</sup>, un tarif de base différent s'applique. Sur ce tarif de base, les parents s'acquittent, en fonction du module choisi, d'une part en pourcentage ou d'un montant fixe. Cinq modules différents sont désormais disponibles : accueil du matin avant l'école, du matin, de midi, de l'après-midi et de la fin d'après-midi. Les parts en pourcentage vont de 20 % (accueil de l'après-midi) à 75 % (demi-journée avec accueil de midi).
    - Le tarif de base minimal/maximal est fixé à 19 CHF/87 CHF par jour (14,25 CHF/65,25 CHF) et augmente ainsi légèrement.
  - **Seuil de revenu pour l'éligibilité à des subventions des parents**
    - Le tarif de base maximal de 87 CHF s'applique toujours à partir d'un revenu de 120 000 CHF.
  - **Échelonnement des tarifs parentaux.**
    - Le nouveau tarif de base minimal (légèrement plus élevé) de 19 CHF est applicable jusqu'à 39 999 CHF (contre 35 000 CHF auparavant). Les nouveaux paliers de revenu sont supérieurs (9999 CHF). Plus le revenu déterminant est élevé, plus le tarif échelonné est augmenté (4 CHF à 10 CHF).
  - **Autres réductions telles que rabais pour fratries ou sur quantité**
    - Pas d'autres réductions
- 

Tableau INFRAS.

## Rheinfelden (AG)

Tableau 18 : Aperçu des modèles de subventionnement avant et après l'augmentation, Rheinfelden

### Situation avant l'augmentation des subventions

#### SAJ

- **Système de subventionnement et bases légales**
    - Le règlement sur les structures d'accueil des enfants du 15.6.2016 et l'ordonnance relative aux contributions à la prise en charge dans les structures d'accueil collectif de jour du 4.7.2016 règlent les contributions cantonales à la garde d'enfants d'âge préscolaire. Dans ce cadre, la commune se fonde sur le modèle des coûts normatifs.
  - **Nombre de ménages éligibles à/percevant des subventions**
    - Les familles domiciliées à Rheinfelden sont éligibles. Les parents doivent en outre travailler, être en formation ou à la recherche d'un emploi. Le droit est également subordonné à des indicateurs sociaux. Les bénéficiaires de l'aide sociale ne sont en revanche pas éligibles. Le montant des contributions se base sur la capacité économique de la famille.
  - **Montant des tarifs minimaux/maximaux**
    - Le tarif minimal est de 40 CHF par jour et par enfant ; la contribution parentale maximale est fixée à 110 CHF.
  - **Seuil de revenu pour l'éligibilité à des subventions des parents**
- 

<sup>45</sup> 13<sup>e</sup> salaire, allocations familiales et allocation pour enfant, contributions d'entretien et pension alimentaire, revenu provenant de rentes et revenu accessoire, revenu irrégulier.

- Le tarif maximal de 110 CHF s'applique à partir d'un revenu déterminant<sup>46</sup> de 95 833 CHF.
- **Échelonnement des tarifs parentaux** (oui/non ; base linéaire/seuils)
  - La contribution des parents se monte à 1,20 CHF par 1000 CHF (ou 1,2 ‰) de capacité économique. Le tarif minimal s'applique jusqu'à 33 333 CHF, le tarif maximal à partir de 95 833 CHF.
- **Autres réductions telles que rabais pour fratries ou sur quantité**
  - Pas d'autres réductions. Mais comme le revenu déterminant dépend de la taille de la famille, il existe un rabais pour fratries indirect.

#### SAP

- **Système de subventionnement et bases légales**
  - Sous la forme d'un financement de l'objet, la commune de Rheinfelden subventionne une structure qui propose un accueil scolaire selon la formule des horaires blocs et l'accueil de midi.
  - Le financement de l'objet est défini dans la convention de prestations du 24 mai 2014. La structure est autorisée à contraindre des tiers (par ex. les parents) à cofinancer l'offre. Elle doit proposer un accueil durant 8 semaines de vacances sur 12 sous réserve que le nombre d'enfants inscrits couvre les frais.
  - Les familles avec des enfants depuis l'école enfantine jusqu'à la fin de la scolarité primaire peuvent bénéficier de l'offre.
- **Nombre de ménages éligibles à/percevant des subventions**
  - Inconnu
- **Montant des tarifs minimaux/maximaux**
  - Inconnus
- **Seuil de revenu pour l'éligibilité à des subventions des parents**
  - Inconnu
- **Échelonnement des tarifs parentaux (autres réductions telles que rabais pour fratries ou sur quantité)**
  - Inconnu

#### Situation après l'augmentation des subventions

#### SAJ et SAP

- **Système de subventionnement et bases légales**
  - Le règlement sur les contributions communales à l'accueil extrafamilial pour enfants le 13.6.2018 règle la participation de la commune aux offres d'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants jusqu'à la fin de la scolarité primaire.
  - Sous la forme d'un financement du sujet, la commune octroie des contributions dépendantes du revenu aux parents dont les enfants sont gardés en SAJ, SAP ou famille de jour. L'assemblée communale budgète chaque année la contribution, le conseil communal détermine ensuite le montant/les conditions et les consigne dans une ordonnance.
  - Concernant l'offre d'accueil de midi, la commune a conclu une convention de prestations avec un fournisseur et verse des contributions au financement de l'objet.
- **Nombre de ménages éligibles à/percevant des subventions**

<sup>46</sup> Le revenu déterminant est calculé sur la base de l'ensemble du revenu imposable auquel s'ajoutent : 10 % de la fortune par parent dès lors qu'elle excède 40 000 CHF, les versements dans le 2<sup>e</sup> pilier et les déductions de frais d'entretien des immeubles. En sont déduits les montants forfaitaires par parent, par enfant et par famille (6000 CHF, 3000 CHF, 9000 CHF).

- 
- SAJ et SAP (hors accueil de midi seul) : tous les parents qui remplissent les conditions (revenu, activité lucrative, indication sociale, etc.) bénéficient de subventions.
  - Offre d'accueil de midi : tarif uniforme réduit pour tous les parents.
  - **Tarifs maximaux/minimaux**
    - La commune fixe les tarifs maximaux et minimaux.
    - Tarifs maximaux
      - SAJ (journée complète, enfant de plus de 18 mois) : 115 CHF
      - SAP (13h30 à 18h<sup>47</sup>) : 60 CHF
      - Accueil durant les vacances (journée complète uniquement pendant les vacances scolaires, repas inclus) : 100 CHF
    - Tarif minimal : la contribution parentale minimale s'établit à 30 % des coûts effectifs du tarif maximal.
      - SAJ (journée complète, enfant de plus de 18 mois) : 34,50 CHF
      - SAP (13h30 à 18h<sup>48</sup>) : 18 CHF
      - Accueil durant les vacances (journée complète uniquement pendant les vacances scolaires, repas inclus) : 30 CHF
    - Tarifs uniformes pour l'accueil de midi : 12,50 CHF (repas inclus)
  - **Seuil de revenu pour l'éligibilité à des subventions des parents**
  - Une famille ne bénéficie plus de subventions à partir d'un revenu déterminant de 80 001 CHF. Le revenu déterminant est calculé de la même manière que les réductions de primes d'assurance-maladie<sup>49</sup>. **Échelonnement des tarifs parentaux** (oui/non ; base linéaire/seuils)
    - La commune prend en charge 70 % jusqu'à 30 000 CHF, 52 % de 45 001 à 50 000 CHF et plus rien à partir de 80 001 CHF. La contribution communale diminue de 4 à 9 % par tranche de hausse de 5000 CHF de revenu. La commune subventionne au plus 70 % du tarif maximal ou des coûts effectifs.
  - **Autres réductions telles que rabais pour fratries ou sur quantité**
    - Aucune
- 

Tableau INFRAS.

<sup>47</sup> L'offre d'accueil de midi est facturée séparément via le tarif uniforme subventionné.

<sup>48</sup> L'offre d'accueil de midi est facturée séparément via le tarif uniforme subventionné.

<sup>49</sup> Cf. [Allgemeine Informationen | SVA Aargau \(sva-ag.ch\)](#)

## Vevey (VD)

**Tableau 19 : Aperçu des modèles de subventionnement avant et après l'augmentation, Vevey**

Situation avant l'augmentation des subventions
<p><b>SAJ et SAP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Système de subventionnement et bases légales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comme décrit dans le tableau 5, les communes se constituent en réseaux, lesquels définissent le système tarifaire et sont entre autres subventionnés par une fondation cantonale.</li> <li>▪ Avant l'entrée en vigueur du nouveau système de contributions (1.1.2020), Vevey était affiliée au Réseau Enfance Vevey &amp; Environ.</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Nombre de ménages éligibles à/percevant des subventions</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tous les ménages ont droit à des subventions déterminées en fonction du revenu.</li> <li>▪ Chaque famille verse des frais d'inscription de 30 CHF.</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Montant des tarifs minimaux/maximaux</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le réseau prévoit que les familles supportent 30 % et la commune 50 % des coûts, les 20 % restants étant pris en charge par la fondation.</li> <li>▪ Domaine préscolaire : tarif minimal de 24 CHF et maximal de 132,20 CHF par jour.</li> <li>▪ Domaine scolaire : tarif minimal de 11,55 CHF et maximal de 72,90 CHF par demi-journée, accueil de midi compris.</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Seuil de revenu pour l'éligibilité à des subventions des parents</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le tarif maximal s'applique à partir d'un revenu déterminant<sup>50</sup> de 219 713 CHF. Le droit au rabais pour fratries est maintenu.</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Échelonnement des tarifs parentaux (oui/non ; base linéaire/seuils)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le tarif minimal s'applique jusqu'à un revenu déterminant de 45 000 CHF. Le tarif est ensuite relevé par tranche de hausse de 99 CHF du revenu déterminant (parfois quelques centimes jusqu'à quelques francs).</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Autres réductions telles que rabais pour fratries ou sur quantité</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ À partir du deuxième enfant, un rabais pour fratries de 25 % est accordé pour chaque enfant. Dans le cas d'une famille avec deux enfants, un tarif minimal de 18 CHF et un tarif maximal de 99,15 CHF sont ainsi facturés dans le domaine préscolaire.</li> </ul> </li> </ul>

<sup>50</sup> Le revenu déterminant se calcule comme suit : le revenu brut le plus élevé est pris en compte à 100 % et le plus modeste n'est retenu qu'à hauteur de 50 %. Les allocations familiales et les contributions d'entretien perçues sont ajoutées à la somme de ces revenus, tandis que les contributions d'entretien versées sont déduites.

### Situation après l'augmentation des subventions

#### SAJ et SAP

- **Système de subventionnement et bases légales**
  - Comme décrit dans le tableau 5, la modification législative consiste en une revalorisation des rabais pour fratries. Chaque réseau décide en toute autonomie s'il souhaite ou non mettre en œuvre cette augmentation.
  - Vevey dispose de son propre réseau depuis le 1.1.2022.
- **Nombre de ménages éligibles à/percevant des subventions**
  - Pas de modification
- **Montant des tarifs minimaux/maximaux**
  - Pas de modification
- **Seuil de revenu pour l'éligibilité à des subventions des parents**
  - Pas de modification
- **Échelonnement des tarifs parentaux** (oui/non ; base linéaire/seuils)
  - Pas de modification substantielle
- **Autres réductions telles que rabais pour fratries ou sur quantité**
  - Un rabais pour fratries de 30 % est désormais en vigueur. Avec le rabais pour fratries, le nouveau tarif minimal/maximal se monte à 16,80/92,55 CHF par jour et à 8,10/68,05 CHF par demi-journée.

Tableau INFRAS.

## Worb (BE)

Tableau 20 : Aperçu des modèles de subventionnement avant et après l'augmentation, Worb

### Situation avant l'augmentation des subventions

#### SAJ

- **Système de subventionnement et bases légales**
  - **Financement indirect du sujet avec quota via un « système de tarification »** : un nombre limité de places en SAJ et d'heures de garde par des parents de jour est remboursé par le canton.
  - Pas de subventions additionnelles accordées par la commune de Worb.
- **Nombre de ménages éligibles à/percevant des subventions**
  - Subventionnement de places dans une SAJ (20) et une association de familles de jour à Worb.
- **Montant des tarifs minimaux/maximaux**
- **Seuil de revenu pour l'éligibilité à des subventions des parents**
- **Échelonnement des tarifs parentaux** (oui/non ; base linéaire/seuils)
- **Autres réductions telles que rabais pour fratries ou sur quantité**--> indiquer ici si des réductions sont accordées et, si oui, leur montant.

#### SAP

- **Système de subventionnement et bases légales**
  - L'ordonnance sur les écoles à journée continue du 29.1.2020 règle la subvention cantonale pour l'accueil parascolaire. Le canton les subventionne sous forme de financement axé sur le sujet pendant le temps scolaire.
  - La commune de Worb n'octroie pas de contributions en plus des subventions cantonales.
  - La commune de Worb ne propose pas d'accueil durant les vacances.
- **Nombre de ménages éligibles à/percevant des subventions**

- Toutes les familles domiciliées dans le canton de Berne et ayant des enfants d'âge scolaire bénéficient de subventions.
- Montant des tarifs minimaux/maximaux
  - Tarif minimal de 4,68 CHF pour une demi-journée (six heures, hors repas) et maximal de 73,44 CHF.
- **Seuil de revenu pour l'éligibilité à des subventions des parents**
  - Le tarif maximal s'applique à partir d'un revenu déterminant<sup>51</sup> de 160 000 CHF.
- **Échelonnement des tarifs parentaux**
  - Les tarifs parentaux sont calculés à l'aide d'une formule déterminée et augmentent de façon linéaire. Il n'y pas d'échelonnement.
- **Autres réductions telles que rabais pour fratries ou sur quantité**
  - Rabais pour fratries indirect, étant donné que la taille du ménage est prise en compte dans le calcul du revenu déterminant.

#### Situation après l'augmentation des subventions

##### SAJ

- Système de subventionnement et bases légales
  - Dans l'ordonnance sur les programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille du 24.11.2021, le canton réglemente la subvention au sens d'un financement du sujet sous forme d'un système de bons de garde.
  - Les communes peuvent continuer d'imposer des quotas. Worb réalise actuellement un projet pilote de trois ans dépourvu de quotas.
- **Nombre de ménages éligibles à/percevant des subventions**
  - Pour être éligibles, les parents doivent travailler, être à la recherche d'un emploi ou en formation, participer à un programme d'intégration/d'emploi ou être inaptes à la prise en charge pour raisons de santé. Les parents ont également droit à des subventions si leurs enfants présentent un besoin social ou linguistique ou des besoins spécifiques qui nécessitent une fréquence d'accueil plus importante.
  - Les parents doivent en outre être domiciliés dans le canton de Berne et leur taux d'activité cumulé doit atteindre au minimum 120 % (pour les enfants avant l'entrée à l'école enfantine).
- **Montant des tarifs minimaux/maximaux**
- Le montant maximal des bons de garde est de 150 CHF (par jour) pour les enfants de moins de 12 mois et de 100 CHF pour les plus âgés. La contribution minimale se monte à 7 CHF par jour quel que soit l'âge de l'enfant. La contribution maximale n'est pas fixée par la loi.
- **Seuil de revenu pour l'éligibilité à des subventions des parents**
  - Le revenu déterminant des parents doit être inférieur à 160 000 CHF pour qu'ils puissent faire valoir leur droit à des subventions.
- **Échelonnement des tarifs parentaux (oui/non ; base linéaire/seuils)**
  - Le tarif minimal est appliqué jusqu'à un revenu déterminant<sup>52</sup> de 43 000 CHF et en cas de droit à l'aide sociale. Les tarifs augmentent de façon linéaire parallèlement à la hausse du revenu déterminant.
- **Autres réductions telles que rabais pour fratries ou sur quantité**
  - Rabais pour fratries indirect, étant donné que la taille de la famille est prise en compte dans le calcul du revenu déterminant.

##### SAP

<sup>51</sup> Le revenu déterminant comprend le revenu annuel (salaire net, revenu de substitution imposable, contributions d'entretien, 5 % de la fortune nette, bénéfices commerciaux et allocations familiales), duquel est déduit un forfait par membre de la famille dérivé de la taille du ménage.

<sup>52</sup> Sont déduits du revenu (qui se compose du salaire net, du revenu de substitution imposable, des contributions d'entretien imposables, des rendements bruts de la fortune, des bénéfices commerciaux selon la déclaration d'impôt, de 5 % de la fortune nette et d'autres revenus imposables) les contributions d'entretien imposables versées, les intérêts de la dette et les frais d'obtention du revenu pris en compte fiscalement ainsi qu'un forfait par membre de la famille (le forfait dépend de la taille du ménage).

- 
- **Système de subventionnement et bases légales**
    - L'ordonnance sur les écoles à journée continue du 1.1.2022 règle la subvention cantonale pour l'accueil parascolaire. Le canton continue de subventionner les tarifs parentaux sous forme de financement du sujet.
    - La commune de Worb participe désormais au financement de l'accueil parascolaire. Dans le cadre d'un projet pilote, elle propose un accueil durant les vacances.
  - **Nombre de ménages éligibles à/percevant des subventions**
    - Toutes les familles domiciliées dans le canton de Berne et ayant des enfants d'âge scolaire bénéficient de subventions.
  - **Montant des tarifs minimaux/maximaux**
    - Les tarifs augmentent dans des proportions négligeables (tarif minimal/maximal pour une demi-journée : 4,74 CHF/74,10 CHF).
  - **Seuil de revenu pour l'éligibilité à des subventions des parents**
    - Les familles continuent à ne pas avoir droit à des subvention à partir d'un revenu de 160 000 CHF. Le mode de calcul du revenu déterminant<sup>53</sup> a été légèrement modifié.
  - **Échelonnement des tarifs parentaux.**
    - Le tarif minimal est toujours appliqué jusqu'à un revenu déterminant de 43 000 CHF.
  - **Autres réductions telles que rabais pour fratries ou sur quantité**
    - Rabais pour fratries indirect, étant donné que la taille du ménage est prise en compte dans le calcul du revenu déterminant.

Tableau INFRAS.

---

<sup>53</sup> Il comprend le salaire net, le revenu de substitution imposable, les contributions d'entretien perçues, 5 % de la fortune nette, les bénéfices commerciaux et autres revenus imposables. Si le revenu déterminant ainsi calculé atteint moins de 80 000 CHF et est inférieur de 20 % par rapport à l'année précédente, les contributions d'entretien ainsi que les intérêts de la dette et les frais d'obtention du revenu pris en compte fiscalement sont déduits. Selon la taille du ménage, un montant forfaitaire par membre de la famille est en outre déduit du revenu déterminant.

## A4. Liste des partenaires interrogés

**Tableau 21 : Liste des partenaires interrogés**

<b>Canton</b>	<b>Nom</b>	<b>Office / Département</b>
<b>Cantons ayant déposé une demande (entretien)</b>		
AG	Christina Zweifel	Département de la santé et des affaires sociales
BE	Manuela Grieb	Office de l'intégration et de l'action sociale
BS	Chantal Müller	Département de l'éducation
BL	Anais Arnoux	Office de l'enfance, de la jeunesse et des offres pour personnes handicapées
FR	Eva Spring	Direction de la santé et des affaires sociales
GR	Beat Hatz	Service de l'action sociale
LU	Ruedi Meier Anton Petermann	Ville de Lucerne Association des communes lucernoises, commune de Buttisholz
SG	Roger Zahner	Office des affaires sociales
SH	Nadine Wolfer	Erziehungsdepartement
SO	Corinne Gonseth Neuenschwander	Office de la sécurité sociale
SZ	Martina Herger	Amt für Gesundheit und Soziales
TI	Marco Galli	Divisione dell'azione sociale e delle famiglie
VD	Sylvie Lacoste	Secrétaire générale de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJ)
ZH	André Woodtli	Chef de l'Office de la jeunesse et de l'orientation professionnelle
<b>Cantons n'ayant pas déposé de demande (enquête postale et 5 entretiens)</b>		
AR	Isabelle Dubois	Office des affaires sociales
JU	Denis Cuttat	Département de l'intérieur (DIN) Service de l'action sociale
NE	Karima Halef	Département de l'éducation et de la famille
OW	Christine Durrer, Sara Martin	Service de l'action sociale
TG	Christian Schuppisser	Département de la justice et de la sécurité

Les indications des cantons n'ayant pas introduit de demande proviennent des questions posées à ces derniers au sujet des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales ou des interlocuteurs de l'OFAS chargés du financement incitatif.

Tableau INFRAS. Source : compilation de Mara Kaya, OFAS

## A5. Participants à l'atelier

**Tableau 22 : Participants à l'atelier**

**Nom et fonction**

---

Claudia Hametner, Association des communes suisses

---

Franziska Ehrler, Union des villes suisses

---

Reto Furter, CDIP (excusé)

---

Martin Allemann, CDAS

---

Nadine Hoch, COFF

---

Julien Cattin, canton JU

---

Guillaume Savary, canton JU (excusé)

---

Valentine Lenoble, canton NE

---

Martina Herger, canton SZ

---

Marco Galli, canton TI

---

Stefania Mirante, canton TI

---

Christian Schuppisser, canton TG

---

Sylvie Lacoste, canton VD

---

Matthias Huber, canton ZH

---

Nicole Kiefer, canton ZH

Tableau INFRAS.

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe  
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

**Autres rapports de recherche et expertises de la série  
«Aspects de la sécurité sociale»**

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana «Aspetti  
della sicurezza sociale»**

**Further research reports and expertises in the series  
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**