

Aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants: évaluation de l'impact

La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants permet-elle de créer durablement de nouvelles possibilités d'accueil? La présente évaluation, réalisée par le bureau Ecoplan, analyse les impacts – effet de substitution, d'opportunité, d'impulsion – un an et demi après l'introduction des aides financières. Les réponses aux questions posées reposent sur l'exploitation des données existantes, sur les enquêtes menées par le bureau et sur des questionnaires à différents niveaux.



Stephan Osterwald
Ecoplan, Berne



Robert Oleschak
Ecoplan, Berne

La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants a pour but de promouvoir la création de nouvelles places d'accueil et d'assurer leur durabilité. La loi poursuit les objectifs suivants:

- **Objectif n° 1: améliorer la compatibilité entre famille et activité professionnelle**

Le développement des structures d'accueil doit permettre aux parents d'exercer une activité professionnelle ou de suivre une formation.

- **Objectif n° 2: effet d'impulsion**

Les aides financières de la Confédération visent à donner l'impulsion nécessaire à une amélioration marquée de la couverture des besoins en places d'accueil extrafamilial.

- **Objectif n° 3: durabilité (financière)**

Les structures créées grâce au financement incitatif doivent être conçues de telle sorte qu'elles pourront continuer d'exister lorsqu'elles ne bénéficieront plus du soutien de la Confédération.

L'étude réalisée par Ecoplan¹ porte précisément sur l'examen de ces objectifs et tente en particulier de répondre aux questions suivantes:

- Combien de nouvelles structures d'accueil collectif de jour et d'accueil parascolaire ont-elles été créées depuis l'entrée en vigueur de la loi?
- Dans quelle mesure l'aide financière y a-t-elle contribué?
- Comment les nouvelles offres sont-elles financées?

- Les offres ont-elles aussi permis de mieux concilier vie de famille et activité professionnelle?

Méthode adoptée

Une méthode d'analyse à deux niveaux a été adoptée pour répondre aux questions posées: en complément à l'analyse de marché à l'échelle suisse, l'analyse de marché à l'échelle régionale étudiée, à un microniveau, les interactions entre l'offre et la demande et entre les offres qui ont bénéficié des aides financières de la Confédération et celles qui n'en ont pas bénéficié.

Analyse du marché à l'échelle suisse: l'offre (nouvellement créée) et la demande au niveau national ont été établies à partir des données de l'Office fédéral des assurances sociales, des demandes d'aides financières ainsi que des statistiques disponibles. De plus, les structures qui ont obtenu des aides financières grâce à la loi ont été interrogées par écrit et par téléphone.

Analyse du marché à l'échelle régionale: dans les agglomérations de Granges et de Lausanne ainsi qu'en ville de Zurich, l'offre a été étudiée au moyen d'entretiens réalisés dans des structures ayant bénéficié des aides financières ou n'en ayant pas profité. Quant à la demande, elle a été analysée au niveau régional par une vaste enquête écrite réalisée auprès des parents.

L'évaluation a démarré à l'automne 2004, un an et demi après le lancement du programme d'impulsion. Ce laps de temps s'est avéré suffisant pour étudier et évaluer la

¹ Ecoplan (2005), Aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants. Evaluation de l'impact. OFAS – Rapport de recherche n° 12/05. OFCL, n° de commande: 318.010.12/05 d.

phase d'introduction, mais trop court pour tirer des conclusions définitives sur les effets des aides financières.

L'impulsion produite en 19 mois est inférieure aux attentes

Entre le 1^{er} février 2003 et le 8 septembre 2004, 2024 nouvelles places en structures d'accueil collectif de jour et 1460 places en structures d'accueil parascolaire ont bénéficié des aides financières de la Confédération. Cela correspond en gros à 6 % de l'offre globale estimée. Il y a lieu de distinguer ici entre l'effet d'opportunité et l'effet d'impulsion

(voir graphique):

- On parle d'effet d'opportunité lorsque les nouvelles places d'accueil auraient été créées même sans aide financière. Selon les enquêtes effectuées, cela concerne entre 50 et 70% des places créées jusqu'en septembre 2004.
- On parle d'effet d'impulsion lorsque les nouvelles places n'auraient pas été créées si elles n'avaient pas bénéficié de l'aide financière. Ces places constituent l'objectif à proprement parler de la loi fédérale. Si l'on déduit l'effet d'opportunité, le nombre de nouvelles places est ramené à environ 1000 pour l'accueil collectif de jour et à 700 pour l'accueil en structures parascolaires.

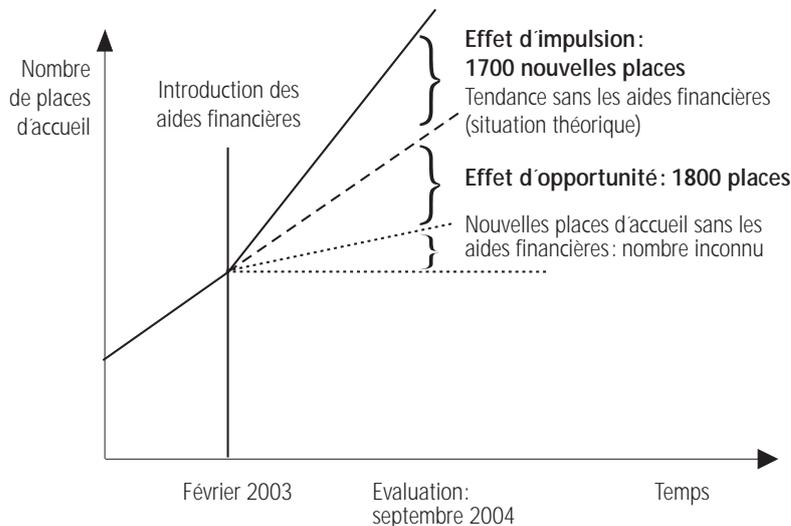
Les aides financières, un signal pour les communes

Les effets d'opportunité et d'impulsion sont produits par les mécanismes suivants:

- Une grande partie des aides financières parvient à des régions où il existe déjà une offre, qui aurait continué de se développer même sans ces aides. C'est le cas notamment pour les marchés régionaux de Lausanne et de Zurich examinés dans le cadre de cette étude.

Répartition des nouvelles places d'accueil créées (après 19 mois)

1



Dans ces deux exemples, l'effet d'opportunité des aides financières tend à être plus marqué et, par conséquent, l'effet d'impulsion à être moindre.

- Une autre partie des demandes provient de communes où il n'existe pas encore de structures d'accueil extrafamilial pour enfants. Dans ces cas, on distingue deux situations types:
 - Effet de signal (aide financière vue comme un label de qualité): la discussion du projet de loi et la décision des Chambres fédérales ont contribué à ce que l'accueil extra-familial des enfants soit vu comme un objet politique «normal» même au niveau des communes. Il est fréquent que celles-ci ne promettent leur soutien financier qu'en cas d'obtention des aides financières de la Confédération.
 - Initiative privée: si des projets n'obtiennent pas le soutien de la commune, les initiateurs ont besoin des aides fédérales pour arriver à financer les investissements de départ et à compenser la sous-occupation des places durant les premiers mois de fonctionnement.

La durabilité est assurée

Les aides financières de la Confédération couvrent entre 22 et 31% du coût d'une place d'accueil au cours des deux ou trois premières années (aux termes de la loi, ces aides peuvent couvrir au maximum un tiers des frais d'investissement et d'exploitation).

Généralement, les aides financières de la Confédération servent à couvrir le déficit temporaire résultant de la sous-occupation des places durant la phase initiale ou à faire des investissements. Ces affectations correspondent aux objectifs visés. En revanche, les aides ne sont pas conçues pour financer des tarifs échelonnés selon les revenus (p. ex. pour que des parents disposant d'un faible revenu paient moins que les parents disposant d'un revenu élevé). Pour cela, il faut trouver d'autres bailleurs de fonds, qui offrent un soutien à plus long terme. Souvent, il s'agira de la commune dans laquelle se trouve la structure d'accueil. Nombre d'employeurs fournissent également diverses prestations de soutien (p.ex. l'«achat» de places d'accueil, une aide financière directe, des services ou des prestations

en nature), dont il est cependant difficile de chiffrer le volume.

Les objectifs ne sont que partiellement atteints: il y a moins de places créées que prévu

Les trois objectifs visés par la loi fédérale sont-ils atteints?

- **L'amélioration de la compatibilité entre famille et activité professionnelle est atteinte (objectif n° 1):** l'offre de places d'accueil a été étendue et les parents dont les enfants fréquentent une structure d'accueil collectif de jour ou une structure parascolaire affirment qu'ils peuvent mieux concilier famille et activité professionnelle. Il est cependant important que d'autres offres continuent d'exister en dehors des formes d'accueil institutionnelles soutenues par la loi. Il semble en effet que les parents qui ont besoin de formes d'accueil plus souples tendent à porter un jugement plus défavorable sur les structures d'accueil collectif de jour et parascolaire.
- **L'effet d'impulsion du programme n'est pas suffisant (objectif n° 2):** en l'espace d'un an et demi, le programme a permis d'augmenter d'environ 3% l'offre totale de places d'accueil à l'échelle suisse. Même si l'on ignore la croissance effective de l'offre totale (places bénéficiant ou non de l'aide financière de la Confédération), on ne peut pas voir là une «augmentation marquante de l'offre». Selon la présente évaluation, la part de la demande non couverte représente entre 50 et 100% de l'offre existante (selon le type d'offre). La question qui se pose est celle de savoir pourquoi, alors que la demande est excédentaire, il n'y a pas davantage de places d'accueil créées avec l'apport des aides financières. Les raisons suivantes empêchent de réaliser pleinement cet objectif:

- Les aides financières de la Confédération sont accordées pendant la phase initiale d'un projet, mais elles ne servent pas à subventionner des tarifs en fonction des revenus. L'excédent de la demande par rapport à l'offre montre cependant qu'il existe une forte demande non satisfaite de places d'accueil avec des prix ou des tarifs de ce type. En revanche, la part non couverte de la demande de places d'accueil dont les prix ou les tarifs couvrent les frais est certainement bien moindre. Si l'on voulait répondre à la demande existante par des tarifs en fonction des revenus, il faudrait donc aussi exiger que d'autres bailleurs de fonds (communes, cantons, entreprises) s'investissent davantage, ou alors envisager des mesures visant à baisser les coûts.
- L'importance de l'effet d'opportunité réduit l'effet d'impulsion. Bon nombre des projets qui ont été soutenus pendant les 19 premiers mois du programme avaient été lancés avant l'introduction des aides financières et auraient donc été réalisés même sans elles, mais ils ont contribué à augmenter l'effet d'opportunité. Cet élément ne jouera plus aucun rôle à l'avenir. Mais comme l'effet d'opportunité dépend en dernier ressort de plusieurs facteurs, on ne peut guère que spéculer sur son évolution ultérieure.
- Il existe un conflit entre les objectifs 2 (impulsion) et 3 (durabilité): plus le financement futur est sûr, plus l'effet d'opportunité est grand. Le conflit d'objectifs consiste en ceci qu'il faudrait d'un côté créer le plus de places d'accueil possible et, de l'autre, ne soutenir que des projets durables.
- **L'objectif de durabilité est atteint (objectif n° 3):** à l'heure actuelle, on peut estimer que le finance-

ment de la majorité des structures soutenues sera assuré même lorsque les aides financières cesseront. La durabilité financière est donc réalisée.

Conclusion personnelle des auteurs

D'après les conclusions personnelles des auteurs de l'étude, le programme d'impulsion répond à un besoin et contribue à résoudre le problème de financement au moment du démarrage d'un projet. Par ailleurs, les exigences de ce programme (p. ex. un plan financier pour une période de 6 ans) «obligent» les futurs exploitants à planifier leur projet de manière rigoureuse et professionnelle. Mais le programme d'impulsion ne permet toujours pas de résoudre le problème le plus urgent, à savoir que de nombreux parents ne peuvent pas s'offrir le luxe d'une prise en charge extrafamiliale de leurs enfants. A une période où les moyens financiers manquent, il serait judicieux de promouvoir systématiquement des formes d'offre avantageuses et souples. De plus, il faudrait étudier plus attentivement l'influence que les réglementations et les directives exercent sur les coûts: des coûts plus élevés signifient, en définitive, que moins d'enfants bénéficieront d'une prise en charge extrafamiliale. Souvent, les enfants en âge scolaire n'auront alors d'autre choix que de passer leur temps libre à la maison, sans aucun encadrement.

Stephan Osterwald, lic. rer. pol., Ecoplan
Berne. Mél: osterwald@ecoplan.ch

Robert Oleschak, lic. oec. HSG, Ecoplan
Berne. Mél: oleschak@ecoplan.ch