

Evaluation de la pérennité et des effets politiques du programme d'impulsion

Depuis 2003, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) applique un programme pluriannuel visant à accroître au moyen d'aides financières l'offre en matière d'accueil extrafamilial des enfants. Il octroie ainsi des aides financières pour de nouvelles places dans des structures d'accueil de jour et dans des structures d'accueil extrascolaires. Une étude commandée par l'OFAS, qui vient de paraître, examine la durabilité des places d'accueil soutenues par la Confédération ainsi que l'influence exercée par le programme sur le cadre politique général. Il s'avère que si l'objectif de pérennité a été largement atteint, des effets d'impulsion directs n'ont été décelés que dans de rares cas.

Wolfram Kägi, Miriam Frey, Patrick Koch, Philipp Waeber
B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung

Les aides financières fédérales à l'accueil extrafamilial des enfants visent à favoriser la création de nouvelles places de garde destinées à durer. Le programme a un caractère incitatif: les fonds sont octroyés aux structures d'accueil collectif de jour pendant deux ans seulement, et aux structures d'accueil parascolaire pendant trois ans seulement.

La mise en œuvre et les effets des aides financières ont déjà été évalués dans deux études de 2005.¹ Le présent travail, intitulé «Evaluation du programme d'incitation financière. Pérennité et effets d'impulsion des aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants», évalue l'impact de la mesure à un peu plus long terme. Les chercheurs se sont demandés si les places ayant bénéficié d'une aide continuaient à exister lorsque celle-ci n'était plus accordée (pérennité) et si le programme fédéral d'impulsion avait eu une influence sur le cadre

politique général (principalement sur les activités des cantons et des communes).

Pour répondre à ces questions, une enquête écrite a été réalisée auprès de toutes les institutions ayant reçu des aides et exploitée statistiquement. D'autres données sur ces institutions ont aussi été utilisées. Par ailleurs, pour huit régions choisies, des documents sur l'influence du programme ont été analysés et des entretiens me-

Structures soutenues, ayant cessé d'exister ou fusionnées

T1

Structures de jour aidées	253
Structures de jour supprimées	2
Structures de jour fusionnées	4
Structures parascolaires aidées	139
Structures parascolaires supprimées avec diminution du nombre de places	3
Struct. parascol. supprimées sans dimin. (augmentation de l'offre publique)	2
Structures parascolaires fusionnées	4

nés avec des experts. Le contenu et les résultats de l'étude sont présentés brièvement ci-dessous.

Les résultats de la durabilité

Nombre de structures: fin 2007, 253 structures d'accueil de jour et 139 structures d'accueil parascolaire avaient bénéficié d'aides financières durant la période prévue par la Confédération. Lors de l'enquête, 99% de ces structures de jour et 94% de ces structures parascolaires existaient toujours (tableau T1).

Evolution du nombre de places d'accueil: après la fin des aides, la ma-

Structures et places d'accueil soutenues, ainsi qu'évolution postérieure, accueil de jour

T2

Nombre de places mises à disposition

Nombre de places en 2008 (n=214)	6296
Changement: dernière année de soutien jusqu'en 2008 (n=202)	616
Taux de variation moyen 1 an après la fin des aides (n=210)	12 %
Taux de variation moyen 3 ans après la fin des aides (n=78) ¹	22 %

Places effectivement occupées

Taux de variation moyen 1 an après la fin des aides (n=160)	38 %
Taux de variation moyen 3 ans après la fin des aides (n=46) ¹	73 %

¹ Seules les structures pour lesquelles le soutien a cessé depuis trois ans sont prises en compte

¹ Cf. Osterwald, S., Oleschak, R., Müller, A. (2005) et Staehelin-Witt, E., Gmünder, M. (2005).

majorité des structures de jour ayant continué d'exister ont mis à disposition le même nombre de places, ou davantage encore; elles ont accru leur offre de 600 places. Le nombre de places occupées a augmenté encore plus après la fin des aides (tableau T2).

La situation est plus contrastée pour les structures d'accueil parascolaire existant encore. L'évolution n'a pas été la même selon le type d'offre: prise en charge les jours d'école (le matin, à midi ou l'après-midi) ou pendant les vacances scolaires. Le nombre de places mises à disposition a augmenté dans certains cas par rapport à la dernière année durant laquelle un soutien était accordé pour la prise en charge à midi et l'après-midi les jours d'école, mais il a baissé dans certains cas pour la prise en charge les jours d'école le matin et durant les vacances scolaires. Par contre, le nombre de places d'accueil effectivement occupées a nettement augmenté après la fin des aides.

Modification de la qualité de l'offre: après la fin des aides, près de 25% des structures ont procédé à des change-

ments dans leurs horaires d'ouverture, leur approche en matière d'âge, leurs offres spéciales ou leur personnel. La majorité d'entre elles ont amélioré leur offre dans les domaines des horaires, du taux d'encadrement, de la qualification du personnel et des offres spéciales. L'enquête écrite a montré que la cessation du versement des aides n'était à l'origine d'un changement qu'exceptionnellement. Si des modifications ont été apportées, c'est avant tout pour tenir compte de la demande (p.ex. évolution du taux d'occupation, demande de prestations spéciales, introduction de périodes blocs à l'école et, du même coup, modification de la demande en matière d'horaires d'ouverture).

Changement dans le financement: le sondage a montré qu'environ trois quarts des structures ont remplacé (partiellement ou totalement) les aides financières qui n'étaient plus versées par d'autres ressources, avant tout par des contributions des parents et des communes (y compris couverture des déficits par les pouvoirs publics). Deux cas de figure doivent être distingués ici. D'abord, dans de nom-

breuses structures, le taux d'occupation a augmenté, si bien que les contributions des parents et des communes qui accordent une subvention ont été plus élevées. Ensuite, certaines structures ont relevé les tarifs ou obtenu de nouvelles contributions communales ou des contributions plus élevées. Dans la plupart des cas, les nouvelles sources de revenus sont considérées comme pérennes. Parfois, les aides financières n'ont pas été compensées; les structures se sont alors retrouvées dans l'une des situations suivantes: a) soit elles n'ont pas eu besoin de compenser les recettes manquantes, les aides financières ayant servi par exemple à réaliser des investissements uniques; b) soit elles auraient dû trouver d'autres sources de financement pour remplacer les recettes manquantes, mais elles n'ont pas pu le faire. Les structures ont alors fait face à un problème (latent) de financement. 21 structures d'accueil de jour et 7 structures d'accueil parascolaire étaient dans cette situation. Ont aussi été confrontées à des problèmes financiers les structures qui n'ont pu compenser qu'en partie les aides financières et auraient besoin de davantage de rentrées. Dans l'ensemble, 31% des structures de jour (68 institutions) et 15% des structures parascolaires (17 institutions) ont reconnu qu'elles avaient dû puiser dans leurs réserves, ou reporter ou supprimer des investissements pour compenser la perte des aides financières. Les structures confrontées à ces problèmes qui ne parviendraient pas à augmenter le taux d'occupation, à trouver des sources alternatives de financement ou à abaisser leurs coûts pourraient bien être confrontées à des difficultés financières à l'avenir.

Structures et places d'accueil soutenues, ainsi qu'évolution postérieure, accueil parascolaire **T3**

	Places J. d'école J. d'école	Places midi J. d'école	Places après-midi J. d'école	Places Vacances scolaires
Nombre de places mises à disposition				
Nombre de places en 2007/2008 (n=101)	1096	3052	2045	849
Changement: dernière année de soutien – 2007/2008 (n=93)	-29	88	78	-14
Taux de variation moyen 1 an après la fin des aides (n=97)	-1,6 %	5,9 %	2,9 %	-5,6 %
Taux de variation moyen 2 ans après la fin des aides (n=45) ¹	-2,6 %	13,8 %	7,9 %	-7,8 %
Nombre de places effectivement occupées				
Taux de variation moyen 1 an après la fin des aides (n=57)	3,2 %	10,0 %	24,0 %	21,0 %
Taux de variation moyen 2 ans après la fin des aides (n=24) ¹	-13,3 %	8,7 %	7,4 %	18,5 %

¹ Seules les structures pour lesquelles le soutien a cessé depuis deux ans sont prises en compte

Influence du programme d'impulsion sur le cadre politique général

Cadre politique général: le cadre politique comprend les objectifs stratégiques pour soutenir les offres d'ac-

cueil extrafamilial des enfants, les offres de conseil, le financement des structures et rendre possible des réductions fiscales. Ce cadre peut être très différent selon les régions. Dans de nombreux endroits, il y a toutefois eu des avancées ces dernières années, l'accueil extrafamilial des enfants bénéficiant d'un soutien renforcé. Le but, à savoir créer une offre en structures d'accueil extrafamilial qui réponde aux besoins, a ainsi été inscrit dans quelques constitutions et législations. Les offres de conseil et l'engagement financier des pouvoirs publics ont été développés et le nombre de places d'accueil mises à disposition a augmenté. Selon les personnes interrogées, la tendance ne s'infléchira pas à l'avenir.

Influence du programme d'impulsion sur le cadre politique général: il est frappant de constater que, souvent, les nouvelles lois sont entrées en vigueur ou les programmes cantonaux ont commencé en 2003 (lancement du programme d'impulsion) ou un peu après. Cela dit, il est rarement possible d'établir un lien clair avec les aides financières. Selon les personnes interrogées, le programme d'impulsion a toutefois attiré l'attention sur l'accueil extrafamilial des enfants. Il a fourni aux acteurs engagés dans ce domaine un argument supplémentaire non négligeable: la Confédération soutient cet accueil! Dans les régions où le cadre était favorable, en particulier la ville de Zurich, beaucoup de choses étaient déjà en gestation quand la Confédération a commencé, en 2003, à encourager la créa-

tion de nouvelles places d'accueil. Le programme d'impulsion a donc eu des effets surtout dans des cantons et des communes qui, à cette époque, n'avaient pas encore un cadre politique très favorable à l'accueil extrafamilial.

Conclusions

En ce qui concerne la *pérennité*, le bilan est aujourd'hui très positif: la quasi-totalité des structures ayant bénéficié d'un soutien existant encore et, globalement, elles ont même souvent accru leur offre de places après la fin de ces aides (surtout les structures d'accueil de jour). La cessation des versements n'a par ailleurs eu pratiquement aucun effet négatif sur la qualité des services fournis.

En revanche, dans la plupart des cas, on ne peut pas dire clairement que le programme d'impulsion a une *influence sur le cadre politique général*. Si celui-ci s'est amélioré dans bien des cantons et des communes ces dernières années, il est difficile de dire jusqu'à quel point cela est dû aux aides financières. Un phénomène montre toutefois que l'octroi d'aides a eu un impact: les cantons et les communes ont parfois accordé (durablement) leur soutien pour compenser la perte des aides financières fédérales. Par conséquent, si les effets d'impulsion ne sont pas avérés au niveau global (nouvelles lois, etc.), le programme a manifestement eu des effets ponctuels (financement de structures).

Bibliographie

Frey, M., Kägi, W., Koch, P., Waeber, P. (2010): Evaluation «Anstossfinanzierung» – Nachhaltigkeit und Impulseeffekte der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 1/10, OFAS, Berne.

Osterwald, S., Oleschak, R., Müller, A. (2005): Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Evaluation des Impacts, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 12/05, OFAS, Berne.

Stahelin-Witt, E., Gmünder, M. (2005): Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Evaluation des Vollzugs, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 11/05, OFAS, Berne.

Wolfram Kägi, Dr. rer. pol., directeur, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung
Mél.: wolfram.kaegi@bss-basel.ch

Miriam Frey, lic. oec. publ., collaboratrice scientifique, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung
Mél.: miriam.frey@bss-basel.ch

Patrick Koch, Dr. rer. pol., collaborateur scientifique, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung
Mél.: patrick.koch@bss-basel.ch

Philipp Waeber, M.A. en sciences économiques et sociales, collaborateur scientifique, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung
Mél.: philipp.waeber@bss-basel.ch