



7 décembre 2018

Commentaire de la modification du 7 décembre 2018 de l'ordonnance sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

A. Contexte

La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants¹ (ci-après « LAAcc ») est en vigueur depuis le 1^{er} février 2003. Cette loi et son ordonnance d'application ont posé les bases d'un programme d'impulsion qui a pour objectif de promouvoir la création de places d'accueil pour enfants et de permettre aux parents de mieux concilier famille et travail ou formation. La validité du programme d'impulsion était initialement limitée à huit ans, soit jusqu'au 31 janvier 2011. La durée de validité du programme a été prolongée à deux reprises, soit jusqu'au 31 janvier 2019.

Le 16 juin 2017, le Parlement, sur proposition du Conseil fédéral, a approuvé un nouveau dispositif d'aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants qui a été intégré dans la LAAcc. Ce nouveau dispositif vise à réduire les coûts supportés par les parents pour la garde de leurs enfants par des tiers et à mieux adapter l'offre d'accueil aux besoins des parents. Il est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2018. Les nouvelles dispositions d'exécution concernant les nouvelles aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants et aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents ont été intégrées dans l'ordonnance existante sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants² (OAAcc). Elles font l'objet des nouveaux chapitres 4 et 5. Les aides financières qui concernent le programme d'impulsion actuel ont été, elles, regroupées dans les chapitres 2 et 3. Dans la mesure où le nombre de nouveaux articles devant être intégrés dans l'ordonnance n'est pas négligeable, il a été procédé à une révision totale de l'ordonnance.

Le 28 septembre 2018, le Parlement a une nouvelle fois prolongé le programme d'impulsion pour une durée de quatre ans, soit jusqu'au 31 janvier 2023. Il a également adopté un crédit d'engagement de 124,5 millions de francs couvrant toute la période de prolongation.

La présente modification de l'OAAcc a pour objectif d'adapter les dispositions transitoires et de déterminer le sort des demandes d'aides financières inscrites sur liste d'attente du fait de l'épuisement du quatrième crédit d'engagement. Par ailleurs, des précisions ont été apportées dans quelques articles existants afin d'en simplifier la compréhension et de supprimer toute ambiguïté.

La modification de la loi et de l'ordonnance entreront en vigueur le 1^{er} février 2019.

¹ RS 861

² RS 861.1

B. Commentaire des dispositions

Art. 2, let. a et b

Cette disposition définit le champ d'application temporel de l'ordonnance. Les lettres a et b concernent les aides financières existantes à la création de nouvelles places d'accueil et aux projets à caractère novateur.

La durée du programme d'impulsion a été prolongée jusqu'au 31 janvier 2023. Pour pouvoir bénéficier d'aides financières, l'ouverture de la structure, l'augmentation de l'offre, la réalisation de la mesure ou le début du projet à caractère novateur doit avoir lieu au plus tard le 31 janvier 2023.

Art. 4

Al. 3

Les aides financières sont destinées en priorité à des structures nouvelles. Comme l'objectif visé est d'accroître le nombre de places d'accueil, la loi prévoit aussi de soutenir les institutions existantes qui augmentent leur offre. Le législateur a cependant décidé clairement que cette augmentation doit être significative, car un accroissement mineur n'entraîne pas des charges à même de justifier un soutien financier³. Est considérée comme significative une augmentation de l'offre d'un tiers au minimum, mais d'au moins dix places⁴.

La question de l'augmentation significative a donné lieu ces derniers temps à des incertitudes. Des requérants ne savaient pas trop si l'augmentation devait être significative par rapport à l'ensemble de l'offre existante, ou s'il suffisait de créer des places supplémentaires avec des heures d'ouverture réduites. Afin de respecter la volonté du législateur de ne soutenir que des augmentations significatives de l'offre, il est indispensable de comparer l'augmentation prévue avec l'ensemble de l'offre existante. Par conséquent, il ne suffit pas qu'une institution proposant par exemple aujourd'hui 30 places avec un temps d'ouverture de 2400 heures par année (offre à plein temps) augmente son offre de 10 places, mais avec un temps d'ouverture de 1200 heures par année (offre à mi-temps). Dans ce cas, une nouvelle place (à mi-temps) ne représente, pour ce qui est des heures d'ouverture et des coûts, que la moitié d'une place existante (à plein temps). L'offre existante n'est donc accrue en fait que de cinq places à plein temps. Par rapport à l'ensemble de l'offre, une telle augmentation reste modeste et les charges qu'elle implique ne justifient pas une aide financière.

Al. 4

1^{re} phrase Ne concerne que le texte français

Dans la version française, contrairement au texte allemand, il n'est pas expressément précisé qu'il est question ici des structures existantes. L'adjectif « existante » a donc été introduit par souci de clarté et pour supprimer toute ambiguïté.

Les aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants ont clairement pour objectif d'encourager la création de places supplémentaires et non de subventionner les places existantes. L'al. 4 vise à prévenir les abus, par exemple la fermeture d'une institution suivie de sa réouverture, le déménagement dans un nouveau local sous un nouveau nom ou le changement d'organisme responsable dans le but de pouvoir solliciter une aide financière.

L'accroissement de l'offre de places d'accueil a conduit dans quelques régions à une certaine concurrence, laquelle rend nécessaire une professionnalisation des structures. Il est par conséquent de plus en plus fréquent que des institutions, surtout parmi les petites, fusionnent

³ Iv. Pa. 00.403 Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial. Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 22 février 2002, FF **2002** 3937

⁴ Iv. Pa. 00.403 Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial. Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 22 février 2002, FF **2002** 3947

avec d'autres, ou transmettent ou vendent leur offre à un autre organisme. La fusion de plusieurs institutions ou la reprise d'une institution par un nouvel organisme responsable ne peuvent toutefois pas être considérées comme la création d'une nouvelle institution, car aucune nouvelle place n'est créée ; simplement, les places existantes sont maintenues. C'est notamment le cas lorsqu'une institution reprend les enfants, le personnel ou une partie de l'infrastructure (locaux, mobilier, matériel pédagogique, etc.) d'une institution existante. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) vérifie dans chaque cas s'il s'agit bien d'une nouvelle institution.

Art. 7

Al. 3

Cet alinéa est le pendant de l'art. 4, al. 3, pour l'accueil parascolaire. Les structures d'accueil parascolaire peuvent proposer des blocs horaires le matin, à midi ou le soir (art. 7, al. 2, let. c). La question de l'augmentation significative, en ce qui concerne les institutions proposant plusieurs blocs horaires, a donné lieu ces derniers temps à des incertitudes. Des requérants ne savaient pas trop si l'augmentation devait être significative par rapport à l'ensemble de l'offre existante, ou s'il suffisait d'augmenter d'un tiers ou de dix au moins le nombre de places pour un seul bloc horaire. Afin de respecter la volonté du législateur de ne soutenir que des augmentations significatives de l'offre, il est indispensable de comparer l'augmentation prévue avec l'ensemble de l'offre existante. Si donc une institution proposait jusqu'ici plusieurs blocs horaires, la question à examiner est celle de savoir s'il y a vraiment une augmentation significative justifiant une aide financière, toujours par rapport à l'ensemble de l'offre actuelle. Il ne suffit donc pas qu'une structure existante, qui propose par exemple 30 places le matin, 30 à midi et 30 l'après-midi crée uniquement 10 places supplémentaires à midi. Dans ce cas, l'offre existante, de 30 places en moyenne par jour ($(30 + 30 + 30)/3$) ne passe qu'à 33,3 places ($(30 + 40 + 30)/3$). Par rapport à l'ensemble de l'offre, une telle augmentation reste modeste et les charges qu'elle implique ne justifient pas une aide financière.

Al. 4

Cet alinéa est le pendant de l'art. 4, al. 4, pour l'accueil parascolaire.

Art. 12, al. 1, let. b

Les aides financières ne doivent soutenir que les projets répondant à un besoin avéré. Les requérants doivent donc joindre à leur demande des informations relatives à ce besoin (art. 12, al. 1, let. a). Mais pour la création de nouvelles places dans des structures d'accueil collectif de jour et des structures d'accueil parascolaire, une analyse générale des besoins ne suffit pas. Il est apparu en effet que des indications générales sur l'évolution de la population ou du secteur de la construction dans une région ne constituent pas des indicateurs fiables d'un besoin d'offre supplémentaire. Il en va de même des résultats d'enquêtes ou de manifestations d'intérêts non contraignantes, où le besoin effectif est souvent nettement surestimé. Or l'examen des besoins nécessite des indications fiables. Pour cette raison, il faut qu'une preuve du besoin concret, comprenant une liste des inscriptions fermes, soit jointe à la demande. Celle-ci doit se fonder sur des contrats signés et indiquer la durée d'accueil correspondante. Le simple nombre d'enfants annoncés, le nombre de places, la taille de l'immeuble ou le nombre de collaborateurs ne sont pas déterminants pour prouver un besoin.

Si l'organisme responsable gère déjà d'autres offres au même endroit, l'évaluation du besoin doit aussi tenir compte de leur taux d'occupation. Il peut arriver en effet qu'avec l'ouverture d'un site supplémentaire, le taux d'occupation des sites existants diminue. Il faut donc s'assurer que le besoin de places supplémentaires est bien réel et qu'il n'est pas simplement prévu de déplacer des enfants déjà pris en charge vers le nouveau site. Les aides financières ne sauraient soutenir ce genre d'opération.

Art. 29, al. 2, let. b et al. 3, let. b

Cette disposition concerne les nouvelles aides financières aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents. La modification vise à

clarifier la disposition existante dans la mesure où il est apparu qu'elle pouvait être sujette à interprétation. La modification n'opère pas de changement d'ordre matériel mais explicite ce qui avait été initialement voulu par le législateur et le Conseil fédéral.

Selon l'art. 3b, al. 2, let. c, LAAcc, des aides financières peuvent être octroyées pour des projets qui mettent à disposition des offres d'accueil extra-familial en dehors des heures d'ouverture usuelles. L'art. 29, al. 2, let. b, définit ce qu'il convient d'entendre par heures d'ouverture élargies de manière significative pour les structures d'accueil collectif de jour alors que l'al. 3, let. b, concerne les structures d'accueil parascolaire. Il est désormais précisé que pour déterminer si les heures d'ouverture sont effectivement élargies, il convient d'opérer la comparaison avec les heures d'ouverture usuelles définies aux exigences des let. a ou, pour les structures qui proposaient, avant élargissement, des heures d'ouverture supérieures aux exigences des let. a, avec ce que ces structures proposaient effectivement. Il s'agit ainsi d'éviter que des projets ne prévoyant qu'un élargissement minime des heures d'ouverture ne puissent prétendre à des aides financières. Un tel élargissement minime n'engendre pas de coûts de projet supplémentaires et ne contribue pas à une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des parents.

Art. 40

Al. 1

Conformément à l'art. 6 de la loi, les demandes d'aides financières doivent être déposées avant l'ouverture de la structure, l'augmentation de l'offre, le début de l'exécution des mesures ou le début du projet à caractère novateur. La prolongation du programme d'impulsion entre en vigueur le 1^{er} février 2019. À compter de cette date, de nouvelles demandes d'aides financières pourront être déposées. Pour permettre le dépôt d'une demande par les structures ouvrant ou augmentant leur offre dans le courant du mois de l'entrée en vigueur de la modification de loi, une disposition transitoire a dû être introduite. Cette disposition s'applique également au secteur de l'accueil familial de jour et aux projets à caractère novateur.

L'ordonnance, dans sa version en vigueur le 1^{er} février 2003 et dans les versions adoptées suite aux prolongations du programme, prévoyait déjà une disposition transitoire analogue.

Al. 2

L'ouverture de la structure, l'augmentation de l'offre, le début de l'exécution de la mesure ou du projet à caractère novateur doit avoir lieu au plus tard le 31 janvier 2023. Les dernières demandes peuvent être déposées jusqu'au 30 janvier 2023 (la veille).

Al. 3

Comme il était prévisible que le quatrième crédit d'engagement ouvert pour la période du 1^{er} février 2015 au 31 janvier 2019 serait épuisé prématurément, le DFI a édicté le 22 décembre 2016, en vertu de l'art. 4, al. 3, de la loi, un ordre de priorité⁵ afin de répartir les aides financières de manière aussi équilibrée que possible entre les régions. Les demandes inscrites sur liste d'attente du fait de cet ordre de priorité et qui n'ont pu être traitées faute de moyens seront examinées par l'OFAS dans le cadre de la prolongation du programme. À compter du 1^{er} février 2019, l'OFAS informera les organismes responsables de ces structures que leurs demandes d'aides financières seront examinées dans le cadre de la prolongation du programme. En cas de décision favorable, les aides financières allouées seront financées via le cinquième crédit d'engagement.

L'ordre de priorité ne s'applique pas aux nouvelles demandes d'aides financières déposées à partir du 1^{er} février 2019 dans le cadre de la prolongation du programme : ces demandes seront examinées selon le principe du « premier arrivé, premier servi ».

⁵ Ordonnance du DFI du 22 décembre 2016 sur l'ordre de priorité dans le domaine des aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, RS 861.2

Art. 42**Al. 1**

L'adoption du nouveau dispositif d'aides financières a nécessité une révision totale de l'OAAcc qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2018. L'OAAcc a une durée de validité de huit ans, soit jusqu'au 30 juin 2023. La durée de validité du programme d'impulsion est prolongée mais cette durée ne correspond pas à celle de l'OAAcc. Le programme d'impulsion prendra en effet fin avant, soit le 31 janvier 2023. L'al. 1 précise ainsi que la durée de validité de l'OAAcc ne s'appliquent pas à toutes ses dispositions.

Al. 2

Cet alinéa est inchangé. Il a été maintenu pour permettre de suivre l'historique des modifications de l'OAAcc. Les chapitres 2 et 3, qui concernent les aides financières à la création de places d'accueil pour enfants, auraient dû avoir effet jusqu'au 31 janvier 2019.

Al. 3

Ce nouvel alinéa prolonge la durée de validité du programme d'impulsion fixée à l'al. 2. Du fait de cette prolongation, le programme d'impulsion prendra fin le 31 janvier 2023.

Pour lui permettre de clore l'exécution de la loi, l'OFAS reste habilité, après le 31 janvier 2023, à prendre les décisions concernant l'octroi d'aides financières et les décisions fixant le montant définitif des aides financières allouées à une structure ou pour un projet, et à procéder au paiement des aides financières.

Afin de permettre la poursuite sans interruption du programme d'impulsion, le Parlement a fixé l'entrée en vigueur de la modification de la LAAcc du 28 septembre 2018 au 1^{er} février 2019. La présente modification d'ordonnance entre également en vigueur à cette date.