

Les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants: résultats de l'évaluation

En vigueur depuis le 1^{er} février 2003, la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants est un programme d'impulsion d'une durée de huit ans, qui permet de favoriser la création de nouvelles offres de prise en charge dans le domaine de l'accueil de jour pour enfants. La mise en œuvre de ce programme a fait l'objet d'une évaluation à la lumière des dispositions légales existantes. Cette évaluation a révélé que, malgré les problèmes dénotés les premiers temps, il n'y a pas aujourd'hui de besoin d'action fondamental. Les difficultés rencontrées par les organismes responsables dans le cadre des demandes d'aide financière et des décomptes sont en partie d'ordre structurel. En effet, les places d'accueil extrafamilial pour enfants sont souvent mises sur pied à l'initiative privée de personnes ou d'institutions dont le degré de professionnalisme n'est pas (encore) très élevé.

ces sociales (OFAS). Pour les structures d'accueil collectif de jour et les structures d'accueil parascolaire, les organismes responsables doivent notamment dresser un plan financier indiquant l'évolution attendue des produits et des charges sur six ans. La demande d'aide financière complète doit être adressée à l'OFAS, qui vérifie si les exigences légales sont remplies, puis transmet la demande aux autorités cantonales concernées pour avis avant de rendre sa décision.

En 2004/2005, la mise en œuvre de ce programme d'impulsion a fait l'objet d'une évaluation sous l'angle des expériences réalisées et des possibilités d'amélioration (voir encadré). Les principaux résultats de cette évaluation sont décrits ci-après.

Pas de lacune systématique

En résumé, il ressort de l'évaluation qu'aucune lacune systématique n'a été constatée dans la mise en œuvre du programme d'impulsion. Les dispositions de la loi et de l'ordonnance sont traduites dans les faits par l'OFAS dans le cadre de la procédure d'examen, laquelle s'est révélée appropriée dans sa structure de base. La collaboration entre les différents acteurs (organismes responsables, OFAS et cantons) est également jugée bonne dans l'ensemble. Cela étant, la première phase de la mise en œuvre ne s'est pas déroulée sans heurts: non seulement les débuts ont été difficiles, mais des problèmes d'ordre structurel se sont fait jour.

Des débuts difficiles

Dès l'entrée en vigueur du programme d'impulsion, l'OFAS a reçu une série de demandes qui ne satis-



Elke Staehelin-Witt

B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung, Bâle



Markus Gmünder

B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung, Bâle

La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants prévoit que les structures d'accueil collectif de jour (p. ex. crèches) et les structures d'accueil parascolaire (p. ex. écoles à horaire continu) peuvent recevoir des aides financières s'il s'agit de structures nouvelles ou de structures existantes qui augmentent leur offre de façon significative.¹ Par ailleurs, des aides

financières peuvent être allouées aux structures coordonnant l'accueil familial de jour (p. ex. associations de parents de jour) en vue de la formation et du perfectionnement des parents de jour employés ou pour des projets bien définis. Les conditions à remplir pour l'octroi d'aides financières sont réglées dans l'ordonnance correspondante.²

Les organismes responsables désireux d'obtenir des aides financières doivent présenter leur projet et le financement prévu en utilisant les formulaires ad hoc mis à leur disposition par l'Office fédéral des assuran-

1 Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants du 4 octobre 2002 (RS 861), art. 2, al. 2.

2 Ordonnance sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants du 9 décembre 2002 (RS 861.1).

L'évaluation comprenait des questions portant sur les processus et sur les contenus. Concernant les processus, il s'agissait d'examiner les conditions posées aux organismes pour le dépôt d'une demande et l'établissement du décompte annuel, les modalités de traitement des demandes par l'OFAS ainsi que l'interaction entre les différentes parties en présence. Concernant le contenu, les auteurs de l'évaluation ont cherché à déterminer si les décisions de l'OFAS étaient transparentes et cohérentes, et si elles étaient conformes aux prescriptions légales.

Tous les organismes responsables dont la demande avait été validée le jour déterminant pour l'évaluation (le 8 septembre 2004) ont été interrogés par écrit. Sur les 241 questionnaires envoyés, 207 ont été dûment remplis et renvoyés, ce qui représente un taux de retour de 86 %. Les dossiers et les données ont également été examinés par l'OFAS, et des entretiens ont été menés avec des responsables de la mise en œuvre, des associations, des organismes responsables et des spécialistes au niveau cantonal. Les auteurs de l'évaluation ont finalement procédé à la synthèse et à l'analyse des résultats ainsi obtenus. L'étude complète (en allemand seulement) peut être consultée sur la page d'accueil de l'OFAS.³

faisaient pas aux exigences légales fondamentales, en particulier en ce qui concerne le délai. L'art. 10, al. 2, de l'ordonnance précise que les demandes d'aide financière complètes doivent être présentées à l'OFAS au plus tard douze semaines avant l'ouverture de la structure, l'augmentation de l'offre ou la réalisation de la mesure. Les premiers temps, l'OFAS a ainsi dû rejeter un grand nombre de requêtes hors délai, ce qui n'a pas manqué de susciter l'incompréhension des organismes responsables et des services cantonaux concernés.

Aujourd'hui, les demandes que l'OFAS doit refuser pour des raisons liées au délai sont rares.

Du côté de l'OFAS, il y a également eu du sable dans les rouages, surtout durant la première année de mise en œuvre du programme d'impulsion. En effet, la durée de traitement des dossiers pour lesquels une aide financière avait été octroyée était très longue. La cause en était notamment la qualité insuffisante ou le caractère incomplet des demandes, ainsi que le manque de personnel pour traiter lesdits dossiers. Depuis, la durée de traitement s'est considérablement raccourcie, et l'on peut dire, sur la base des observations effectuées, qu'elle devrait, en moyenne, revenir aux trois mois prévus initialement, rendant ainsi possible le versement de l'aide financière au moment de l'ouverture ou de l'extension d'une structure d'accueil.

Problèmes liés à l'établissement de la demande et au décompte

Un tiers des requérants ont signalé des difficultés à fournir les données exigées par le formulaire de demande. Dans plus de la moitié des cas, il s'agissait de problèmes d'ordre général en relation avec l'établissement du budget ou avec la nécessité de garantir le financement sur six ans. 50 % des organismes responsables ont demandé de l'aide pour remplir le formulaire, le plus souvent à l'OFAS. Les formes de soutien semblent avoir été appropriées dans la plupart des cas. Seuls 20 % des organismes responsables interrogés auraient souhaité bénéficier d'un conseil plus complet.

Plan financier sur six ans

Selon l'art. 3, al. 1, let. b, de la loi, les aides financières peuvent être accordées aux structures d'accueil collectif de jour et d'accueil parascolaire si le financement de celles-ci

paraît assuré pour une durée de six ans au moins. Les organismes responsables sont donc tenus de dresser un plan financier sur six ans. L'obligation faite de détailler les produits et les charges attendus sur plusieurs années contribue à accroître le caractère professionnel du plan financier, que les organismes responsables doivent de toute façon fournir. Reste à déterminer si la durée imposée de six ans est excessive. En effet, il n'est guère possible de présumer avec certitude l'évolution de la demande en termes de quantité. C'est d'ailleurs également le cas pour les contributions financières allouées pour les projets soutenus par les communes, par exemple, qui s'étendent sur quatre ans au maximum. Néanmoins, de l'avis de l'OFAS, étant donné que les organismes responsables peinent déjà à se représenter l'évolution d'une structure d'accueil au cours de ses premières années d'existence, ramener la durée du plan financier à quatre ans ne résoudrait pas le problème.

Difficultés liées au décompte annuel

Plus de la moitié des organismes responsables interrogés ont fait état de problèmes en relation avec le décompte annuel des aides financières. L'OFAS communique désormais ses exigences en la matière au moment où elle rend sa décision afin de donner le temps aux organismes responsables de prendre leurs dispositions. Comme les aides financières sont octroyées en fonction du nombre de places occupées, il est nécessaire, pour le versement des aides, d'établir une statistique sur le taux d'occupation pour chaque année d'octroi de l'aide. Pour les organismes responsables, remplir les formulaires de contrôle des présences fournis par l'OFAS a souvent été fastidieux.

³ www.bsv.admin.ch/forschung/publikationen/11_05d_eBericht.pdf

Ils peuvent maintenant utiliser leurs propres formulaires pour le contrôle des présences, si bien que la question devrait être réglée. Par ailleurs, ils doivent fournir un décompte annuel pour chaque année d'octroi de l'aide financière. Or, pour une majorité d'entre eux, l'exercice comptable et l'année prise en considération pour le décompte de l'aide financière ne sont pas identiques, et les organismes sont alors contraints de rechercher les informations nécessaires pour le compte annuel dans leur comptabilité, ce qui représente un travail considérable. Selon l'OFAS, le compte annuel par année d'octroi de l'aide financière est indispensable dans le cadre du décompte pour déterminer le montant de ladite aide. C'est en effet le seul moyen de vérifier l'exactitude des données chiffrées remises par les organismes responsables.

Faible taux de demandes d'aides financières dans le domaine des familles de jour

Dans le domaine des familles de jour, les structures coordonnant l'accueil familial (associations de parents de jour, associations professionnelles, organisations privées spécialisées d'utilité publique et collectivités publiques) peuvent recevoir des aides financières pour la formation et le perfectionnement des personnes qu'elles emploient ou pour des projets particuliers. Concernant ces derniers, il s'agit de projets visant à améliorer la coordination (p.ex. conception d'un réseau) ou la qualité de l'accueil (p.ex. développement d'un module de formation ou de normes de qualité). Les aides couvrent au maximum un tiers des frais annuels effectifs. Dans ce domaine de l'accueil pour enfants, le nombre de demandes a été sensiblement moins élevé que dans les autres. Il ressort de l'évaluation que plusieurs requérants avaient estimé que l'établissement des demandes et

du décompte annuel exigeaient un investissement disproportionné en regard des aides financières accordées, ce qui pourrait expliquer que ces structures aient renoncé à demander une aide financière.

Pas de besoin d'action fondamental

Comme évoqué plus haut, la durée de traitement des dossiers a constitué le problème le plus évident en rapport avec la mise en œuvre au cours de la première année suivant le lancement du programme d'impulsion. Si l'on se réfère aux améliorations constatées dans la gestion des délais de traitement, il est permis de supposer que ce problème est résolu. De surcroît, les bases légales offrent, ici et là, des possibilités d'amélioration en la matière. Ainsi, l'OFAS pourrait fournir, par le biais de formulaires types ou d'ateliers, des instructions plus claires sur la manière de remplir les demandes. Concernant les aides financières dans le domaine des familles de jour, il pourrait être envisageable de simplifier les formulaires et de réduire le nombre d'annexes demandées. Les autres améliorations à apporter à la mise en œuvre seraient de nature plus fondamentale : celle consistant par exemple à ramener à quatre ans la durée du plan financier nécessiterait en effet une modification de la loi. Dans l'ensemble, la marge d'action conférée par la loi pour simplifier la mise en œuvre est étroite.

Conclusion : conjuguer travail bénévole et professionnalisme

En Suisse, les structures d'accueil extrafamilial sont souvent le fruit d'initiatives privées. Par conséquent, la création et la gestion de ce type d'institution vont souvent de pair avec un engagement bénévole considérable. Les responsables ne disposent pas toujours des connaissances

et/ou du temps nécessaires pour établir un plan financier comprenant des données détaillées sur l'évolution économique d'une structure d'accueil. Parallèlement, la Confédération doit lier l'octroi des subventions à des exigences en matière de présentation des comptes. Autrement dit, les impératifs quant à la forme découlant de la loi et de l'ordonnance, d'une part, et le caractère souvent bénévole des structures, d'autre part, débouchent sur une contradiction qui transparaît dans la qualité et, partant, dans l'investissement nécessaire pour traiter la plupart des demandes.

Se pose dès lors la question de savoir si les exigences formelles pour l'octroi des aides financières sont, d'une manière générale, trop élevées. A en croire les réponses des spécialistes, il semblerait que ce ne soit pas le cas pour les demandes relatives aux structures d'accueil collectif de jour et d'accueil parascolaire. En termes de contenu, les exigences de l'OFAS pour les demandes d'aide financière émanant des structures d'accueil collectif de jour et d'accueil parascolaire sont certes élevées, mais pas plus que celles qu'un organisme responsable doit de toute façon satisfaire en vue de l'ouverture ou de l'extension d'une structure d'accueil. C'est pourquoi les exigences de l'OFAS sont considérées, surtout par les cantons, comme une chance d'atteindre un meilleur niveau de professionnalisme lors de la conception de structures d'accueil pour enfants. Par contre, en ce qui concerne les demandes afférentes à des projets de formation continue ou d'amélioration de la coordination, il serait judicieux de revoir la procédure afin de simplifier le plan financier et le décompte des aides financières.

Elke Staehelin-Witt, Dr rer. pol., B, S, S.
Volkswirtschaftliche Beratung, Bâle.
Mél : elke.staehelin@bss-basel.ch

Markus Gmünder, lic. phil. I, collaborateur scientifique, B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung, Bâle.
Mél : markus.gmuender@bss-basel.ch