



16 décembre 2022

Commentaire de la modification du 16 décembre 2022 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 enfants (LAAcc)¹ est entrée en vigueur le 1^{er} février 2003. Par ce programme d'impulsion limité dans le temps, la Confédération encourage la création de places d'accueil extrafamilial pour enfants, afin d'aider les parents à mieux concilier famille et travail ou formation. Au départ, la durée de validité du programme d'impulsion était fixée à huit ans, avec échéance au 31 janvier 2011. En 2010, 2014 et 2018, le Parlement l'a prorogée à trois reprises pour quatre ans. Les aides financières à la création de places d'accueil extrafamilial pour enfants étaient jusqu'à présent limitées au 31 janvier 2023.

Sur proposition du Conseil fédéral, la LAAcc a été complétée par deux nouveaux instruments d'encouragement, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2018 (modification du 16 juin 2017) : la Confédération peut d'une part soutenir par des aides financières les cantons et les communes qui augmentent leurs subventions à l'accueil extrafamilial pour enfants afin de réduire les frais de garde à la charge des parents. D'autre part, elle peut contribuer financièrement à des projets qui visent une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extrafamilial aux besoins des parents. Jusqu'à présent, ces deux instruments étaient limités au 30 juin 2023.

Le 30 septembre 2022, le Parlement a prolongé la durée de validité de la LAAcc jusqu'au 31 décembre 2024, en application de l'initiative parlementaire 22.403 de la CSEC-N². Selon le chiffre II, al. 2 de la LAAcc, s'il est établi dans les dix jours qui suivent l'échéance du délai référendaire qu'aucun référendum n'a abouti, la loi entre en vigueur le 1^{er} février 2023.

La présente modification de l'ordonnance sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (OAAcc)³ a pour objectif d'adapter les dispositions transitoires. Par ailleurs, deux articles ont été adaptés afin d'être conforme à un arrêt rendu par le Tribunal administratif fédéral.

La modification de la loi et de l'ordonnance entrera en vigueur le 1^{er} février 2023.

¹ RS 861

² Iv. Pa. 22.403 CSEC-N, Prolongation des contributions fédérales à l'accueil extrafamilial pour enfants à la fin de l'année 2024

³ RS 861.1

B. Commentaire des dispositions

Art. 2

Cette disposition définit le champ d'application temporel de l'ordonnance.

La durée des aides financières a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2024. 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 décembre 2024. Il en est de même pour le dépôt des demandes d'aides financières pour les augmentations de subventions cantonales ou communales.

Art. 4

Al. 3

Les aides financières sont destinées en priorité aux 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 financier⁴. Est considérée comme significative une augmentation de l'offre d'un tiers, mais d'au moins dix places⁵.

La question de l'augmentation significative ayant suscité des incertitudes, la disposition a été précisée dans l'ordonnance du 7 décembre 2018, en vigueur depuis le 1^{er} février 2019. La phrase suivante a été insérée : « L'existence d'une augmentation significative de l'offre se détermine par une comparaison avec l'offre existante prise dans sa globalité. »

Dans son arrêt B-600/2021 du 5 avril 2022, le Tribunal administratif fédéral dénonce cette précision comme illégale. En exigeant de prendre en compte l'offre existante dans sa globalité, l'ordonnance a ajouté une restriction au critère d'une augmentation substantielle de l'offre. Le tribunal constate que la LAAcc prévoit des aides financières lorsque l'offre de places d'accueil est augmentée dans le but évident et indubitable de favoriser la conciliation entre vie privée et vie professionnelle. Le législateur n'a pas voulu qualifier les offres existantes ni la manière dont elles sont établies.

L'OAAcc tient déjà compte de la volonté du législateur, de sorte que les augmentations mineures ne sont pas subventionnées, puisque l'offre d'accueil doit être augmentée d'un tiers, mais au minimum de dix places. En ajoutant la prise en compte globale de l'offre existante, elle pose une exigence excessive au regard de l'objectif poursuivi.

Afin d'être conforme à la jurisprudence, la phrase ajoutée lors de la modification de l'ordonnance du 7 décembre 2018 est dès lors supprimée.

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 l'après-midi (art. 7, al. 2, let. c). La question de l'augmentation significative a suscité des incertitudes en ce qui concerne les institutions proposant plusieurs blocs horaires. Quelques 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. C'est pourquoi la disposition a été précisée dans l'ordonnance du 7 décembre 2018, en vigueur depuis le 1^{er} février 2019. La phrase introductive suivante a été insérée :

⁴ Iv. Pa. 00.403 Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial. Rapport du 22 février 2002 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, FF **2002** 3937

⁵ Iv. Pa. 00.403 Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial. Rapport du 22 février 2002 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, FF **2002** 3947

« L'existence d'une augmentation significative de l'offre se détermine par une comparaison avec l'offre existante prise dans sa globalité. »

Par analogie avec les commentaires relatifs à l'article 4, alinéa 3, la phrase ajoutée lors de la modification de l'ordonnance du 7 décembre 2018 est supprimée.

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 2023. 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 décembre 2024. Les dernières demandes peuvent être déposées jusqu'au 30 décembre 2024 (la veille).

Art. 41

Al. 2

Il s'agit ici d'une application analogue de la disposition transitoire pour les aides financières visées aux chapitres 2 et 3. L'augmentation des subventions (chapitre 4) doit ainsi avoir lieu le 31 décembre 2024 au plus tard. S'agissant des projets définis au chapitre 5, l'élaboration du concept détaillé doit avoir lieu le 31 décembre 2024 au plus tard. Les dernières demandes peuvent être déposées jusqu'au 30 décembre 2024 (la veille) par analogie à ce qui est prévu pour les aides financières visées aux chapitres 2 et 3.

Art. 42

Al. 4

Ce nouvel alinéa prolonge la durée de validité de l'ordonnance. Du fait de cette prolongation, les aides financières prendront fin le 31 décembre 2024.

Pour lui permettre de clore l'exécution de la loi, l'OFAS reste habilité, après le 31 décembre 2024, 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 30 septembre 2022 au 1^{er} février 2023. La présente modification d'ordonnance entre également en vigueur à cette date.