



10 décembre 2010

Commentaire de la modification du 10 décembre 2010 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 « loi ») est en vigueur depuis le 1^{er} février 2003. Sa validité est limitée à huit ans, soit jusqu'au 31 janvier 2011. 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.

En réponse à la motion 08.3449 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national du 21 août 2008, le Conseil fédéral a proposé dans son message du 17 février 2010² de prolonger de quatre ans la durée de validité de la loi et de fixer un nouveau cadre financier. Il a proposé également de créer une base légale permettant à la Confédération de soutenir des projets à caractère novateur lancés dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants.

Le 1^{er} octobre 2010, le Parlement a adopté le projet de modification de loi³ portant prolongation de la durée de validité de la loi de quatre ans, soit jusqu'au 31 janvier 2015. Cette modification a permis d'élargir le cercle des bénéficiaires d'aides financières à toute personne, physique ou morale, responsable d'une nouvelle structure d'accueil extra-familial pour enfants, d'une structure augmentant son offre de manière significative ou d'une structure coordonnant l'accueil familial de jour. Elle crée également la base légale pour le soutien financier aux projets à caractère novateur. Enfin, le Parlement a adopté un crédit d'engagement de 120 millions de francs couvrant toute la période de prolongation.

La présente modification de l'ordonnance sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants⁴ (ci après « ordonnance ») est rendue nécessaire par les nouvelles dispositions légales. Il s'agit en particulier d'adapter le texte en vigueur au nouveau cercle des bénéficiaires et de fixer les conditions d'octroi des aides financières aux projets à caractère novateur.

La modification de la loi et la présente modification de l'ordonnance entreront en vigueur le 1^{er} février 2011.

¹ RS 861

² FF 2010 1483

³ FF 2010 5985

⁴ RS 861.1

B. Commentaire des dispositions

Art. 1

Al. 1

Toutes les structures qu'il s'agisse des structures d'accueil collectif de jour, des structures d'accueil parascolaire ou des structures coordonnant l'accueil familial de jour sont désormais regroupées sous une même lettre.

La let. b concerne les bénéficiaires d'aides financières aux projets à caractère novateur.

Al. 2

L'art. 3 de la loi ouvre désormais la possibilité pour un particulier ou une personne morale qui poursuit un but lucratif de bénéficier d'aides financières pour une structure d'accueil extra-familial ou coordonnant l'accueil familial de jour. Une égalité de traitement entre les structures est ainsi introduite.

De même, toute personne physique ou morale, toute collectivité publique peut initier un projet à caractère novateur, le gérer et déposer une demande d'aides financières. L'al. 2 ne contient dès lors plus aucune condition sur la forme juridique que doit revêtir l'organisme ou la personne responsable d'une structure ou d'un projet à caractère novateur.

Art. 2, al. 4

A l'origine l'al. 4 avait pour objectif d'éviter certaines formes d'abus, à savoir la fermeture d'une structure puis sa réouverture ou le changement d'organisme responsable en vue de bénéficier d'aides financières. La fin de cet alinéa pouvait laisser supposer que cette règle n'était que relative. Dans la pratique, la notion de « changement important du concept d'exploitation » s'est en effet révélée être équivoque. Certains demandeurs ont pu penser qu'un changement de locaux ou de concept pédagogique pouvait permettre à une structure de bénéficier d'aides financières.

Tel ne saurait être le cas : le programme d'impulsion a clairement pour objectif de promouvoir la création de nouvelles places et non de subventionner des places d'ores et déjà existantes.

La suppression de la fin de l'alinéa présente l'avantage d'énoncer clairement la volonté du Conseil fédéral de ne pas laisser de place aux abus. Elle est en adéquation avec la pratique actuelle. Il appartient à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) d'examiner s'il s'agit effectivement d'une nouvelle structure. Dans des cas d'exception, l'OFAS peut décider qu'il s'agit d'une nouvelle structure par exemple si une halte-garderie ou groupe de jeux à horaire très réduit devait se transformer en crèche à horaire élargi.

Art. 5,

Al. 2, let. c

Dans certaines communes, la durée de la pause de midi, c'est-à-dire la période d'interruption des cours entre le matin et l'après-midi, est inférieure à deux heures. Cette situation est aujourd'hui plus fréquente en particulier avec l'introduction d'horaires blocs. Dans ce cas, il suffit qu'une structure d'accueil parascolaire accueille les enfants pendant toute la pause de midi pour qu'elle puisse bénéficier d'aides financières.

La limite fixe de deux heures au minimum a été maintenue dans les autres cas, qu'il n'y ait pas de cours l'après-midi ou que la pause de midi soit d'une durée supérieure à deux heures.

Al. 4

Cet alinéa constitue pour les structures d'accueil parascolaire le pendant de l'art. 2, al. 4.

Art. 8, al. 1

A l'origine, l'énumération dans cet alinéa avait un caractère exhaustif. La modification de la loi permet désormais aux personnes privées ou aux personnes morales poursuivant un but lucratif de bénéficier à l'avenir d'aides financières. Cette énumération n'a dès lors qu'un caractère exemplatif. Il faut préciser que les conditions fixées dans la section 4 de l'ordonnance doivent ici être également remplies.

Art. 9, al. 1

Aujourd'hui, les montants versés aux structures coordonnant l'accueil familial de jour pour la formation et le perfectionnement sont dans certains cas modiques.

La pratique a permis de montrer que la mise sur pied de cours ou de sessions de formation pour les parents de jour représente des coûts importants pour ces structures. Dans certains cas, le forfait de 85 francs par famille de jour occupée ne couvre pas le tiers des frais annuels effectifs. Le nouveau montant de 150 francs est plus en adéquation avec la réalité.

Les aides financières pour la formation et le perfectionnement versées à une structure coordonnant l'accueil familial ne sauraient, d'une part, être supérieures au tiers des frais annuels effectifs et, sont, d'autre part, limitées par l'application d'un forfait par famille de jour occupée.

Art. 10,

Al. 1, let. a

Dans le texte allemand, le terme « Bedürfnis » est remplacé par « Bedarf » qui est utilisé de manière usuelle dans l'expression « besoin en places d'accueil ».

Al. 2

Cet alinéa concrétise l'art. 6, al. 2 et 3 de la loi qui exige que la demande d'aides financières soit déposée **avant** l'ouverture ou l'augmentation de l'offre d'une structure d'accueil collectif de jour ou d'accueil parascolaire ou avant la réalisation d'une mesure dans le domaine de la coordination de l'accueil familial de jour. Cette exigence découle du fait que le programme d'impulsion a pour objectif de subventionner les nouvelles places d'accueil et non les places existantes.

L'ordonnance avait initialement fixé un délai de 12 semaines, ceci afin de permettre à l'OFAS de traiter la demande, consulter le canton et dans la mesure du possible rendre sa décision avant même que la structure n'ouvre ou n'augmente son offre.

Dans la pratique, nombre de structures ont déposé leur demande d'aides financières sans respecter ce délai. Afin d'encourager au maximum la création de places d'accueil et de ne pas sanctionner trop sévèrement les requérants négligents, l'OFAS a considéré le délai de 12 semaines comme un délai d'ordre et non de péremption. L'assouplissement de la pratique est concrétisé dans la nouvelle teneur de cet alinéa. La demande d'aides financières doit dès lors être déposée à l'OFAS au plus tard le jour précédant l'ouverture de la structure, l'augmentation de l'offre ou la réalisation de la mesure.

La demande d'aides financières ne saurait toutefois être déposée trop tôt. Pour prendre sa décision, l'OFAS doit pouvoir s'appuyer sur des données et des documents reflétant la réalité. Une évaluation du besoin en places d'accueil tout comme un concept de financement ne peuvent raisonnablement être effectués pour des structures ouvrant ou augmentant leur offre dans un avenir lointain. En effet, la situation peut évoluer au cours des mois. Des documents contenant de simples projections pour l'avenir sont insuffisants ; des données hypothétiques ne permettent pas un examen détaillé et sérieux d'une demande d'aides financières. C'est pourquoi, l'al. 2 prévoit désormais qu'une demande d'aides financières peut être déposée au plus tôt quatre mois avant l'ouverture de la structure, l'augmentation de l'offre ou la réalisation de la mesure.

Art. 11, al. 1, let. b

Dans le texte allemand, comme à l'art. 10, al. 1, let. a, le terme « Bedürfnis » est remplacé par « Bedarf ».

Section 5a Aides financières aux projets à caractère novateur

Art. 14a

Les aides financières aux projets à caractère novateur ne peuvent être octroyées qu'aux conditions fixées à l'art. 3, al. 3 de la loi. En particulier, un projet doit contenir un élément de nouveauté, contribuer à la création de places d'accueil et avoir valeur de modèle pour le développement de l'accueil extra-familial pour enfants d'âge préscolaire.

Le nouvel art. 14a de l'ordonnance fixe des critères de qualité pour les projets à caractère novateur. Ces critères laissent une grande marge d'appréciation à l'OFAS mais n'en restent pas moins un guide important pour l'autorité d'exécution.

Seul peut être soutenu un projet qui

- *a un impact important et est susceptible de servir de modèle pour d'autres projets.* Un projet est susceptible de servir de modèle par exemple lorsqu'il est mis en œuvre au niveau local mais peut être repris (après adaptation) par d'autres acteurs du domaine de l'accueil extra-familial pour enfants. Un projet qui s'appuie sur des réalités locales très spécifiques qui ne se retrouvent pas dans d'autres régions ne remplirait pas cette condition.
- *est axé sur la durabilité.* En conséquence, un projet à caractère novateur doit conserver un certain impact même une fois achevé. Un projet ne saurait se fonder sur des circonstances particulières momentanées qui ne se reproduiront plus à l'avenir.
- *peut être évalué.* Les objectifs formulés, notamment en ce qui concerne la création de nouvelles places d'accueil, doivent ainsi être vérifiables. Une évaluation, adaptée au type de projet, doit avoir été prévue dès la phase de planification du projet, et des critères de contrôle doivent être prédéfinis.

Art. 14b

Comme pour les autres types d'aides financières, les aides financières aux projets à caractère novateur ne couvrent qu'un tiers des coûts pris en compte. La participation financière de la Confédération est une source de financement importante mais non exclusive. Conformément à l'art. 7 de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (LSu)⁵, le bénéficiaire de subventions fédérales est tenu de tirer « pleinement parti de ses propres ressources et des autres sources de financement à sa disposition ».

Sont pris en compte les coûts liés à l'élaboration du concept détaillé du projet, à la réalisation du projet elle-même et à son évaluation. La nature des aides financières aux projets à caractère novateur diverge de celle des aides financières aux structures visées aux art. 2 et 5 de l'ordonnance. Ces dernières sont fonction du nombre de places d'accueil effectivement créées et représentent une participation financière aux frais d'exploitation d'une structure alors que les aides financières aux projets à caractère novateur couvrent les différentes phases de vie d'un projet, de sa conception à son évaluation en passant par sa réalisation.

Ne sont pas financés les coûts liés aux travaux effectués en vue du dépôt d'une demande d'aides financières, en particulier l'élaboration de l'ébauche du projet permettant de répondre

⁵ RS 616.1

aux exigences de l'art. 14c. Il en va de même pour les dépenses liées aux avant-projets ou aux études préliminaires.

Art. 14c

Al. 1

La demande d'aides financières doit contenir des informations permettant à l'OFAS de vérifier que les conditions d'octroi des aides financières, telles que fixées à l'art. 3, al. 3 de la loi et à l'art. 14a de l'ordonnance sont remplies.

Il s'agit ici de collecter un maximum d'informations sur le projet : le contenu, la durée, les objectifs poursuivis, la valeur de modèle, la durabilité, les coûts, la portée géographique, les personnes participant au projet, l'impact au niveau de la création de places d'accueil. Une ébauche du projet doit déjà avoir été élaborée.

Le concept de financement du projet doit concerner toute la durée du projet et fournir des indications sur le financement à long terme du projet lui-même ou des suites qui en découleront.

Al. 2

La demande d'aides financières aux projets à caractère novateur doit être présentée avant que ne débute l'élaboration du concept détaillé du projet. Le projet débute réellement avec les travaux d'élaboration d'un tel concept. Ce dernier doit être distingué de la simple ébauche du projet qui lui est nécessairement antérieure. La demande d'aides financières ne saurait être déposée trop tôt : seuls entrent en ligne de compte les projets déposés au plus tôt quatre mois avant leur début.

Al. 3

Comme il l'a déjà fait pour les autres types d'aides financières, l'OFAS établit des formulaires par le biais desquels les demandes d'aides financières doivent être déposées. Il définit également les pièces et justificatifs à joindre au formulaire. Il peut édicter des directives relatives à la présentation des demandes.

Art. 14d

Al. 1

Comme pour les aides financières aux structures (cf. art. 11, al. 1), l'OFAS consulte l'autorité cantonale compétente avant de se prononcer sur l'octroi d'aides financières aux projets à caractère novateur. Cette consultation vise un double objectif : recueillir auprès du canton des informations complémentaires pertinentes et informer ce dernier des projets envisagés sur son territoire. L'appréciation du canton porte sur tous les aspects d'un projet donné, notamment son but, son utilité, sa valeur de modèle, sa durabilité. Par ce biais, l'OFAS doit également pouvoir obtenir des informations sur la participation financière à l'accueil extra-familial pour enfants d'âge préscolaire du canton, d'une ou plusieurs communes. L'OFAS est ainsi en mesure de vérifier que la condition mentionnée à l'art. 3, al. 3, let. c de la loi est remplie.

Al. 2

Conformément à l'art. 16, al. 2 LSu, l'OFAS alloue les aides financières aux projets à caractère novateur par voie de contrat de prestations. Le contrat de prestations est conclu avec la personne physique ou morale qui assume l'entière responsabilité du projet. Le contrat contient, d'une part, un descriptif du projet (contenu, objectifs et planification du projet) et fixe, d'autre part, le montant, la durée (qui en vertu de l'art. 5, al. 4 de la loi ne saurait excéder 3 ans) et les modalités du versement des aides financières (montants des versements partiels, échéances, conditions à remplir pour que les aides financières soient effectivement versées). Il fournit en outre des renseignements sur l'établissement des rapports intermédiaires et final ainsi que sur le suivi scientifique qui doit être assuré tout au

long du projet. Enfin, le contrat comprend un descriptif détaillé de l'évaluation à conduire (contenu, objectifs et planification de l'évaluation). Tant le suivi scientifique du projet que l'évaluation doivent être réalisés par des personnes différentes de celles qui gèrent le projet. Comme dans la plupart des contrats, les parties doivent également s'entendre sur ce qu'il advient en cas de non-exécution, par exemple la réduction ou la suppression des versements futurs, le remboursement des sommes déjà perçues.

Art. 15

La durée de validité de la loi et de l'ordonnance étant limitée dans le temps, l'OFAS ne pourra plus prendre de décision sur l'octroi des aides financières après le 31 janvier 2015. De même, après cette date, il ne pourra plus conclure de contrat de prestations pour un projet à caractère novateur.

L'art. 15 fixe une date butoir après laquelle il ne sera plus possible de déposer une nouvelle demande d'aides financières. Le laps de temps entre le 1^{er} juillet 2014 et le 31 janvier 2015 doit permettre à l'OFAS d'examiner la demande, de demander et d'obtenir d'éventuels compléments d'informations auprès du requérant, de consulter le canton compétent, de prendre une décision sur l'octroi des aides financières ou de négocier et conclure un contrat de prestations. A l'heure actuelle, les demandes d'aides financières déposées à l'OFAS sont plus ou moins complètes, certaines nécessitant un investissement en temps important de la part de l'administration qui doit relancer les requérants pour obtenir des informations complémentaires ou les soutenir dans l'élaboration des documents exigés. L'idée qui prévalait au moment de l'élaboration de la loi selon laquelle le traitement d'une demande d'aides financières, du dépôt de la demande à la décision de l'OFAS, prendrait trois mois environ, s'est avérée erronée. Dans la pratique, en fonction de la qualité des dossiers qui sont soumis à l'OFAS, une demande d'aides financières est traitée dans un délai d'en moyenne six mois environ.

Art. 16, al. 2

Tout comme la durée de validité de la loi, la durée de validité de l'ordonnance est prolongée de quatre ans, soit jusqu'au 31 janvier 2015.

Conformément à l'art. 21, al. 2 de la loi sur les finances (LFC)⁶, un crédit d'engagement fixe le montant jusqu'à concurrence duquel le Conseil fédéral peut contracter des engagements financiers pour un but déterminé. Entre le 1^{er} février 2011 et le 31 janvier 2015, de nouvelles dépenses peuvent ainsi être engagées. La décision de l'OFAS précise le nombre de places d'accueil reconnues pour le calcul des aides financières. Le contrat de prestations fixe, quant à lui, le montant maximum des aides financières. Les dépenses engagées avant le 31 janvier 2015 doivent être payées jusqu'à leur terme, conformément à la décision ou au contrat de prestations. Compte tenu de la durée des aides financières fixée par la loi, des paiements pourront intervenir jusqu'en 2018. Au-delà du 31 janvier 2015, plus aucune nouvelle dépense ne pourra être engagée.

Pour lui permettre de clore l'exécution de la loi, l'OFAS reste habilité, après le 31 janvier 2015, à prendre les décisions fixant le montant définitif des aides financières allouées à une structure ou pour un projet. Ces décisions sont prises conformément à l'art. 13 de l'ordonnance au terme de l'année pour laquelle l'aide financière a été allouée. En cas de non respect des exigences formulées à l'art. 13 al. 3 de l'ordonnance, l'OFAS pourra, par ailleurs, réduire l'aide financière.

Afin de permettre la poursuite sans interruption du programme d'impulsion, la présente modification d'ordonnance entre en vigueur en même temps que la modification de la loi à savoir le 1^{er} février 2011.

⁶ RS 611.0

Annexe 2

La formule de calcul pour les aides financières aux structures d'accueil parascolaire a été modifiée. Le facteur 5 a été remplacé par la variable « u » qui suivant les cas est équivalente à 4 ou 5. Dans la pratique, l'OFAS applique depuis le début cette formule de calcul modifiée afin de ne pas prêter les structures qui ne sont ouvertes que quatre jours par semaine.