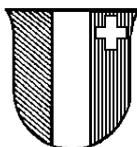


# PROLONGATION DU PROGRAMME CANTONAL D'IMPULSION EN FAVEUR DES STRUCTURES D'ACCUEIL PARASCOLAIRE

13.042

---



## Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur l'accueil des enfants (LAE)

(Du 25 septembre 2013)

---

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

### **RESUME**

*La loi sur l'accueil des enfants (LAE) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Outre l'intégration des employeurs au financement des coûts du dispositif, cette nouvelle loi vise à développer le nombre de places d'accueil préscolaire et parascolaire afin d'atteindre, d'ici à 2015 un taux de couverture de 30% pour les enfants âgés de 0 à 4 ans et de 15% pour ceux âgés de 4 à 12 ans. Afin d'atteindre le nombre de places prévu, un programme d'impulsion cantonal, complémentaire à celui de la Confédération, finance toute nouvelle place créée et subventionnée au sens de la LAE par un versement forfaitaire de 2500 francs par place préscolaire et de 1500 francs par place parascolaire. Ce programme cantonal d'impulsion financé par la contribution des employeurs, doit se terminer, conformément à la LAE, le 31 décembre 2013. Le présent rapport et le projet de loi qui l'accompagne proposent de prolonger d'une année le programme d'impulsion prévu dans la loi sur l'accueil des enfants (LAE) afin d'assurer, notamment, la poursuite du développement de l'accueil parascolaire conformément aux objectifs validés par votre Autorité en septembre 2010.*

## **2. LE PROGRAMME D'IMPULSION CANTONAL**

### **2.1. Généralités**

Introduit par la LAE le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le programme d'impulsion cantonal vise à soutenir le développement de l'offre de places d'accueil extrafamilial dans le canton. Prévu à l'article 48 de la LAE, il a pour but de permettre d'atteindre les taux de couverture fixés par la loi (30% pour l'accueil préscolaire et 15% pour l'accueil parascolaire) en encourageant la création de nouvelles places d'accueil extrafamilial. Le programme d'impulsion cantonal prévoit le versement aux structures d'accueil extrafamilial d'une somme forfaitaire pour la création de chaque nouvelle place d'accueil extrafamilial. Les montants versés à ce titre sont, dans le domaine préscolaire de 2500 francs et dans le

domaine parascolaire de 1500 francs pour chaque nouvelle place créée entre le 1<sup>er</sup> juillet 2010 et le 31 décembre 2013.

Le programme d'impulsion est financé par les contributions des employeurs versées au fonds pour les structures d'accueil extrafamilial.

Ce programme d'impulsion cantonal est complémentaire à celui mis en place en 2003 par la Confédération.

## 2.2. Evolution de l'offre de places d'accueil extrafamilial depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010

Même si la LAE est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le programme d'impulsion lié à cette loi a déployé ses effets rétroactivement au 1<sup>er</sup> juillet 2010. La loi prévoit en effet, à son article 48, un versement pour toute place créée entre le 1<sup>er</sup> juillet 2010 et le 31 décembre 2013. L'objectif de cette rétroactivité était de valoriser et de reconnaître les engagements pris par les communes ou par les particuliers pour permettre le développement de l'offre cantonale et, par conséquent, de favoriser la conciliation entre responsabilités professionnelles et familiales.

Depuis son entrée en vigueur en juillet 2010, le programme d'impulsion cantonal a permis de soutenir la création de:

- 231 places d'accueil préscolaire de juillet 2010 à décembre 2012, représentant une dépense de 577.500 francs.
- 643 places d'accueil parascolaires de juillet 2010 à décembre 2012, représentant une dépense de 964.500 francs.

	2010 (impulsion dès juillet)		2011		2012 (entrée en vigueur de la LAE impliquant l'intégration des places AFJ <sup>1</sup> )				
	Places créées	Places offertes	Places créées	Places offertes	Places créées	Places AFJ <sup>2</sup>	Places supprimées ou intégrées <sup>3</sup>	Places offertes	Objectif LAE
<b>Préscolaire</b>	24	1432	124	1980	83	80	-383 <sup>4</sup>	1685	2000
<b>Parascolaire</b>	125	746	278	1024	240	58	-133 <sup>5</sup>	1189	1300
<b>Total</b>	<b>137</b>	<b>2158</b>	<b>433</b>	<b>2591</b>	<b>319</b>	<b>138</b>		<b>3042</b>	<b>3300</b>

<sup>1</sup> Association accueil familial de jour correspondant aux "mamans de jour".

<sup>2</sup> Nombre de places obtenu en divisant le nombre d'heures (AFJ) réalisées pour l'accueil préscolaire et l'accueil parascolaire par respectivement 11 et 7.5 (heures d'ouverture d'une structure d'accueil pré- et parascolaire).

<sup>3</sup> Adaptation des statistiques aux nouvelles définitions de la LAE.

<sup>4</sup> 34 places en moins suite à la fermeture de la structure d'accueil des Puzzles (Peseux), 54 places en moins de la structure d'accueil de HNE (places réservées au personnel de HNE et subventionnées par le canton seulement jusqu'au 31 décembre 2012) et 295 places parascolaires de la commune de Neuchâtel subventionnée selon la LSAPÉ jusqu'au 31.12.2012, sorties de la statistique des places préscolaires.

<sup>5</sup> Intégration de 295 places parascolaires de la commune de Neuchâtel jusqu'alors comptées dans les places LSAPÉ, 23 places existantes entrée dans le subventionnement et sortie des 393 places du Foyer de l'écolier de La Chaux-de-Fonds à la demande de la commune de La Chaux-de-Fonds.

En 2013, à travers son programme d'impulsion, le fonds pour les structures d'accueil extrafamilial doit financer, selon les projets déjà validés, quelque 141 places d'accueil préscolaire (352.500 francs) et 315 places d'accueil parascolaire (321.000 francs). D'autres projets sont actuellement en cours d'étude ou en discussion au niveau des communes et pourraient se concrétiser en 2013 également.

Ainsi, au terme légal du programme d'impulsion, soit le 31 décembre 2013, le canton disposera au minimum d'une offre de 1968 places d'accueil préscolaire et de 1700 places d'accueil parascolaire, représentant une offre globale de 3668 places d'accueil extrafamilial. Pour mémoire, la planification du rapport 10.040 du 28 juin 2012 à l'appui de la loi sur l'accueil des enfants, prévoyait une offre de places au 31 décembre 2013 de 2100 places d'accueil préscolaire et de 1600 places d'accueil parascolaire, soit une offre globale de 3700 places d'accueil extrafamilial réparties sur l'ensemble du canton.

Compte tenu des projets en cours, l'objectif à fin 2013 fixé par le Conseil d'Etat, pour l'accueil parascolaire devrait donc être atteint. Par contre, en ce qui concerne l'accueil préscolaire l'objectif fixé pour 2013 ne sera pas tout à fait atteint. Toutefois, en prenant en compte les projets en cours, il devrait être réalisé en 2014.

### **2.3. Effets du programme d'impulsion cantonal**

Sur le plan financier ce programme d'impulsion cantonal a permis aux "petites" structures d'accueil extrafamilial d'une capacité de 20 à 25 places d'accueil d'éviter un déficit durant la première année d'exploitation. En effet, l'occupation des places d'accueil se faisant progressivement, l'équilibre financier ne peut être atteint dès l'ouverture d'une structure d'accueil. Les sommes versées par le programme d'impulsion cantonal et complétées par celui de la Confédération visent à assurer la viabilité financière de ces structures d'accueil sur le court terme avant qu'elles atteignent un taux d'occupation permettant de leur garantir une viabilité financière à terme.

Le programme d'impulsion a également permis à ces structures associatives d'effectuer rapidement des investissements de base tels que, achat de matériel, aménagement de locaux en cas d'agrandissement de la structure d'accueil ou aménagement extérieur, sans être pénalisées par un emprunt qui, inévitablement, a des répercussions budgétaires. A relever également que, lors de la création de deux structures d'accueil préscolaire, le versement du programme d'impulsion cantonal a permis de donner les garanties financières aux banques où les emprunts avaient été effectués. Pour les structures d'accueil communales, ce programme d'impulsion a permis de réduire la charge communale.

De manière plus empirique, nous relevons que les structures associatives ou communales ont apprécié cette aide. Elles ont été reconnaissantes de l'implication du fonds pour les structures d'accueil extrafamilial dans la création de places d'accueil extrafamilial. Ce soutien financier contribue donc parfaitement à permettre de réaliser l'objectif des taux de couverture prévus par la LAE.

Certaines communes et associations, à l'aube de leurs nouveaux projets s'inquiètent de voir se terminer ce programme d'impulsion cantonal au 31 décembre 2013.

### **3. LE PROGRAMME D'IMPULSION FÉDÉRAL**

#### **3.1. Généralités**

La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants (ci-après: la loi fédérale) permet, par un soutien financier temporaire, la création de nouvelles places d'accueil dans les structures d'accueil collectif de jour et parascolaire. Les organismes pouvant bénéficier de ce soutien financier doivent notamment être constitués sous la forme de personnes morales à but non lucratif ou dépendre d'une collectivité publique. Ces aides financières d'impulsion sont accordées durant trois ans au maximum et couvrent, tout au plus, un tiers des frais d'investissement et d'exploitation. En ce qui concerne l'accueil familial de jour, les aides financières sont accordées pour des mesures de formation, de perfectionnement ou pour améliorer la coordination et la qualité de l'accueil dans les familles de jour.

#### **3.2. Bilan du programme d'impulsion fédéral après dix années**

En dix ans d'existence du programme d'impulsion, 2219 demandes ont été approuvées: 1113 demandes concernent des structures d'accueil collectif de jour, 1001 des structures d'accueil parascolaire et 105 des structures coordonnant l'accueil familial de jour. La Confédération soutient de cette manière la création de 39.501 nouvelles places d'accueil : 21.224 en structures d'accueil collectif de jour et 18.277 en structures d'accueil parascolaire. Un tiers des places ont été créées en Suisse romande et au Tessin. Comparativement à leur population (0-16 ans), les cantons de BS, ZH, VD, ZG, NE et GE ont le plus profité des aides financières. Dans le domaine de l'accueil familial de jour, des mesures de formation et de perfectionnement ainsi que 20 projets de coordination et de professionnalisation de l'accueil ont été soutenus.

Les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants répondent toujours à un grand besoin: durant la 10<sup>e</sup> année, 384 nouvelles demandes ont été enregistrées.

La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants est limitée au 31 janvier 2015. Le crédit d'engagement ouvert pour la période du 1<sup>er</sup> février 2011 au 31 janvier 2015 se monte à 120 millions de francs. Or les demandes pour les aides financières sont encore et toujours importantes, des demandes continuent d'être déposées. La Confédération estime que ce crédit sera épuisé avant la fin janvier 2015. Elle a par conséquent édicté, comme prévu par la loi, un ordre de priorité entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, dont le but est de répartir les moyens encore à disposition de manière équilibrée entre les régions<sup>6</sup>.

#### **3.3. Gestion de la fin du programme d'impulsion fédéral par ordre de priorité**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, le reliquat du crédit actuel du programme d'impulsion fédéral, qui peut être utilisé pour répondre à de nouvelles demandes, se montait à 30,7 millions de francs. La Confédération estimant que ce reliquat sera épuisé avant la fin du programme a édicté, comme prévu par la loi, un ordre de priorité dont le but est de répartir les moyens encore à disposition de manière équilibrée entre les régions. Cet ordre de priorité est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et vaut pour toutes les demandes déposées à compter de cette date. Les demandes présentées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013 ne sont donc pas concernées.

---

<sup>6</sup> Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants : bilan après dix années (Etat au 1<sup>er</sup> février 2013, Office fédéral des assurances sociales, février 2013

Avec l'ordre de priorité, un montant de 24,6 millions de francs (80% du reliquat) est réservé aux demandes provenant des cantons ayant déposé proportionnellement le moins de demandes d'aide financière (cantons de BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, FR, SO, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VS et JU = « groupe A »). Ainsi, la création de places d'accueil dans ces cantons peut toujours être encouragée de manière ciblée en 2013.

Un montant de 6,1 millions de francs (20% du reliquat) sera alloué aux demandes provenant des cantons ayant déposé proportionnellement plus de demandes d'aides financière (cantons de ZH, ZG, BS, VD, NE et GE = « groupe B »). Ainsi, les projets pour des structures d'accueil dont la planification est déjà avancée pourront encore être réalisés.

Les demandes provenant d'un canton pour lequel le plafond du crédit est atteint pour 2013 et qui ne peuvent par conséquent pas être prises en compte sont inscrites sur une liste d'attente. Si le crédit n'est pas épuisé à la fin de l'année, le reliquat permettra tout d'abord de répondre aux demandes figurant sur les listes d'attente, puis à celles déposées en 2014. On garantit ainsi que tous les moyens disponibles puissent être utilisés d'ici à la fin du programme, afin que le plus grand nombre possible de places d'accueil soient créées<sup>7</sup>.

#### 4. PROLONGATION DU PROGRAMME D'IMPULSION CANTONAL

##### 4.1. Généralités

D'ici 2015, la LAE impose aux communes ou aux groupements de communes d'offrir un dispositif d'accueil extrafamilial des enfants correspondant aux taux de couverture de 30% pour l'accueil préscolaire et de 15% pour l'accueil parascolaire. L'objectif du développement de l'accueil préscolaire devrait être facilement atteint, même avant l'échéance. Par contre, celui relatif à l'accueil parascolaire est beaucoup plus ambitieux. Effectivement, il s'agit de créer, en 2014, soit en une année, plus de 800 places d'accueil parascolaire. C'est un objectif extrêmement ambitieux pour le canton qui n'a jamais soutenu la création, pour cette catégorie d'accueil, de plus de 500 places par année (2013). Le tableau ci-après illustre l'évolution des places créées, des projets et places offertes ainsi que des objectifs mentionnés dans le rapport à l'appui de la LAE.

	2012			2013				2014	
	Nb de places créées	Nb de places offertes	Objectif LAE	Nb de places créées	Nb de places en projet	Nb de places offertes	Objectif LAE	Nb de places à créer	Objectif LAE
<b>Préscolaire</b>	83	1685	2000	183	100	1968	2100	132	2100
<b>Parascolaire</b>	240	1189	1300	511	0	1700	1600	800	2500
<b>Total</b>	<b>323</b>	<b>2874</b>	<b>3300</b>	<b>694</b>	<b>100</b>	<b>3668</b>	<b>3700</b>	<b>932</b>	<b>4600</b>

Compte tenu de la position du canton de Neuchâtel dans le programme d'impulsion fédéral et de la fin du programme cantonal, de nombreux initiateurs de projet,

<sup>7</sup> Idem note 1

principalement des communes se sont montrées inquiètes quant au développement de l'offre en places d'accueil parascolaire.

Malgré le soutien financier incertain de la Confédération, les ambitions de notre canton de se doter d'un dispositif d'accueil extrafamilial des enfants permettant de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle demeurent intactes. Aussi, il apparaît comme primordial au Conseil d'Etat de prolonger d'une année le programme d'impulsion cantonal pour les structures d'accueil parascolaire afin d'atteindre les objectifs quantitatifs fixés dans le rapport 10.040.

Pour rappel, au-delà de 2014, le nombre de places d'accueil extrafamilial offertes aux familles couvrira partiellement les besoins. Le Conseil d'Etat évaluera, en partenariat avec les communes, l'évolution de l'offre en places d'accueil extrafamilial, dans le cadre de son programme de législature.

#### **4.1. Conséquences financières de la prolongation d'une année du programme d'impulsion cantonal**

L'évaluation financière de cette prolongation est simple à démontrer puisque le fonds pour les structures d'accueil extrafamilial paie, selon l'article 48 LAE un montant forfaitaire de 1500 francs par place d'accueil parascolaire créée. L'objectif de cette même LAE pour l'année 2014 est d'améliorer exclusivement l'offre d'accueil parascolaire de 828 nouvelles places d'accueil. La dépense supplémentaire à charge du fonds pour les structures d'accueil extrafamilial se monte donc à 1.2 mio de francs (1.500 \* 800). Cette dépense est unique et limitée à l'année 2014. **C'est donc le fonds pour les structures d'accueil extrafamilial alimenté par la contribution de tous les employeurs du canton qui financera la prolongation du programme d'impulsion. Le programme en tant que tel ne coûtera rien de plus aux communes.**

Il est important de rappeler que, de manière générale, et conformément à la planification proposée en appui de la LAE (rapport 10.040), le Conseil d'Etat à augmenter son engagement financier, conjointement aux communes neuchâteloises et en partenariat avec les employeurs du canton. Depuis l'entrée en vigueur de la LAE le canton devrait s'engager en 2013 à hauteur de 8.2 mios de francs contre quelque 6 mios de francs en 2012. L'effort des communes est tout aussi important puisque qu'il s'est élevé à 44 mios de francs en 2012 et devrait atteindre le montant de quelques 48 mios de francs en 2013. Pour 2014 le canton prévoit une dépense de l'ordre de 9.3 mios de francs dans son budget. Les communes devrait, quant à elle, être appelées à engager plus de 50 mios de francs.

#### **5. PREAVIS DU CONSEIL DE GESTION DU FONDS POUR LES STRUCTURES D'ACCUEIL EXTRAFAMILIAL**

Compte tenu des buts poursuivis par le projet de rapport ainsi que des explications reçues, le conseil de gestion du fonds pour les structures d'accueil extrafamilial a donné, lors de sa séance du 28 mars 2013, un préavis positif au projet de rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur l'accueil des enfants (prolongation du programme d'impulsion cantonal d'une année pour l'accueil parascolaire). Les membres du Conseil de gestion du fonds pour les structures d'accueil extrafamilial se sont par ailleurs félicités du partenariat public-privé visant à assurer le financement du dispositif cantonal d'accueil extrafamilial des enfants ainsi que l'amélioration de l'offre.

## **6. PREAVIS DU CONSEIL CONSULTATIF INTERCOMMUNAL DES STRUCTURES D'ACCUEIL EXTRA-FAMILIAL (CISA)**

Le présent projet est une émanation du CISA qui réunit, pour mémoire, sept conseillères communales et conseillers communaux. Le 11 février 2013, le CISA a préavisé favorablement le présent projet et ses incidences financières à l'unanimité.

## **7. CONSEQUENCES**

### **7.1. Au niveau des communes**

Le présent projet de prolongation du programme cantonal d'impulsion n'a aucun effet sur les communes, tant au niveau du personnel qu'au niveau financier.

### **7.2. Au niveau du canton**

Pour le canton, ce projet de prolongation du programme d'impulsion cantonal n'a aucun effet financier. Pour le fonds pour les structures d'accueil extra-familial (centre financier 9610) la dépense supplémentaire découlant de ce projet se monte à 1.2 mio de francs financée intégralement par la contribution des employeurs au fonds.

## **8. VOTE DU GRAND CONSEIL**

L'adoption du projet de loi qui vous est soumis n'implique pas de dépense unique nouvelle de plus de 5 millions de francs. Aucune dépense renouvelable ne découle par ailleurs de ce projet de loi. L'adoption du projet de loi est donc soumise à la majorité simple des votants ( art. 4 al. 2 de la loi sur les finances *a contrario* et l'art. 110, al. 3 OGC).

## **9. CONCLUSION**

La prolongation du programme cantonal d'impulsion d'une année (2014) vise à assurer le développement du dispositif d'accueil prévu par la LAE au moment où le nombre de places à créer est probablement un des plus importants de toute l'histoire neuchâteloise.

La fin du programme d'impulsion fédéral et l'arrêt de celui du canton représenteraient certainement un frein important au développement de l'offre neuchâteloise en places d'accueil parascolaire.

La collectivité neuchâteloise dans son ensemble est gagnante dans ce projet. Une politique proactive en matière de création de places d'accueil et un dispositif permettant de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle permet en outre d'améliorer l'attractivité économique cantonale avec la perspective de nouveaux emplois.

C'est pour toutes ces raisons que le Conseil d'Etat vous recommande d'adopter aujourd'hui ce projet de loi prolongeant d'une année le programme d'impulsion cantonal.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 25 septembre 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

*Le président,*  
L. KURTH

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

---

**Loi**  
**portant modification de la loi sur l'accueil des enfants (LAE)**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 25 septembre 2013,  
*décète:*

**Article premier** La loi sur l'accueil des enfants (LAE), du 28 septembre 2010, est modifiée comme suit :

*Art. 48 alinéa 3, lettre b*

- b) dans le domaine parascolaire: 1500 francs pour chaque nouvelle place créée entre le 1<sup>er</sup> juillet 2010 et le 31 décembre 2014.

**Art.2** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

**Art.3** <sup>1</sup>La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*La secrétaire générale,*