

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
**d'un projet de loi réglant le placement d'enfants à des fins
d'entretien et instituant le bon d'accueil (loi sur l'accueil des
enfants LAE)**

(Du 20..)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le présent rapport et le projet de loi qui l'accompagne proposent un financement de l'accueil extra-familial des enfants différent de celui actuellement pratiqué dans le canton. Le passage du financement des structures d'accueil (financement de l'offre) aux bons d'accueil (subventionnement des parents) représente un changement de logique mais pas de philosophie. Les structures d'accueil préscolaire, parascolaire et l'accueil familial de jour ont besoin du soutien des collectivités publiques et des employeurs pour assurer aux enfants un accueil de qualité.

Le processus de subventionnement actuel a montré sa complexité et ses limites notamment en terme de flux financiers. L'absence de soutien des employeurs au financement est également relevé par l'ensemble des partenaires.

Les bases de cette réforme ont été réfléchies conjointement avec des représentants des parents, des responsables des structures d'accueil préscolaire, parascolaire, de l'accueil familial de jour, des communes et des employeurs.

En septembre 2007, l'annonce de la Confédération de financer les projets pilotes prévoyant un financement de l'accueil préscolaire des enfants par des bons d'accueil a contribué au choix du financement proposé dans ce rapport.

L'option des bons d'accueil, finalement retenue par le Conseil d'Etat, doit permettre d'augmenter l'offre de places d'accueil et d'introduire une nouvelle dynamique dans ce secteur. La Confédération estime que les bons d'accueil serviront aux parents pour payer la prestation de prise en charge qui leur convient le mieux. Le système des bons d'accueil représente une approche rationnelle et stimulante, tant au niveau de l'offre que de sa diversité, afin de répondre parfaitement aux besoins des parents et des enfants.

Le Conseil d'Etat est par ailleurs soucieux de garantir aux enfants un accueil de qualité favorisant leur développement et leur socialisation.

Conjointement, le Conseil d'Etat propose un plan d'action visant à doubler le nombre de places d'accueil d'ici 2012. A cette échéance, 5'000 places seront réparties, selon les besoins, entre l'accueil préscolaire (0 à 4 ans), l'accueil parascolaire (5 à 12 ans) et l'accueil familial de jour (0 à 12 ans).

1. INTRODUCTION

"L'Etat et les communes tiennent compte des intérêts de la famille. Ils veillent, en particulier, à la création de conditions qui favorisent la maternité et la paternité et qui permettent notamment de concilier vie familiale et vie professionnelle." (art. 34, al 2, Cst. NE, du 24 septembre 2000).

Ainsi que le stipule la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel citée ci-dessus, il appartient donc aux collectivités publiques de mettre en place les structures et les services adéquats afin de répondre à cet impératif constitutionnel.

Par ailleurs, comme le mentionne la Commission consultative en matière de politique familiale et d'égalité dans son rapport au Conseil d'Etat (Organisation du travail tant pour les hommes que pour les femmes, avril 2005), *"toutes les études conjuguent politique (familiale) avec croissance économique. Le moteur principal de la croissance mondiale découle en effet de l'activité professionnelle accrue des femmes dans les pays développés. Par voie de conséquence, une politique d'entreprise favorable à la famille est en tous points profitable à l'entreprise – publique et privée"*. En Suisse, plus de 70% des femmes exercent une activité professionnelle, notamment parce que de nombreuses familles ont besoin d'un second revenu pour vivre.

La mise en place d'un réseau de structures d'accueil extra-familial ne saurait donc se passer aujourd'hui du soutien et de l'apport financier des employeurs. La loi cantonale actuelle (loi sur les structures d'accueil de la petite enfance, LSAPE) ne prévoit pas un tel engagement de leur part. La loi présentée dans le présent rapport entend asseoir ce principe à l'avenir.

L'instauration de bons d'accueil, telle que proposée dans le présent rapport, n'engendre pas un bouleversement des habitudes des différents partenaires concernés - parents, employeurs, communes, canton et Confédération -, au-delà de l'innovation technique qu'ils représentent. Pour être bien accueilli, un enfant a besoin d'une structure de qualité. Or, pour respecter cette qualité, les structures d'accueil ont besoin de soutien financier.

Le financement actuel, accordé aux structures d'accueil, formate ces dernières sur un modèle standard. Le bon d'accueil permet aux parents de choisir librement la structure qui conviendra à leurs besoins ainsi qu'à ceux de leurs enfants. Au besoin, ils pourront la créer. La finalité reste la même: organiser le financement des structures d'accueil. Toutefois, le bon d'accueil est plus souple, plus dynamique et plus incitatif que le système traditionnel de financement des structures d'accueil, raison pour laquelle le Conseil d'Etat souhaite mettre en œuvre cette nouvelle politique de financement avec le soutien de la Confédération, dans le cadre de son programme fédéral d'impulsion. La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants et son ordonnance d'application sont en vigueur depuis le 1^{er} février 2003. La modification de cette dernière (art 14a), qui vise à soutenir les cantons et les communes désireux de réaliser des projets pilotes de bons d'accueil, est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007. L'instauration d'un financement par le biais de bons d'accueil, tel que présenté dans le présent rapport, permettra, outre une augmentation de l'offre en places d'accueil, la mise en place d'une véritable politique incitative visant à mieux répondre aux besoins exprimés par les familles.

Grâce notamment au soutien des employeurs impliqués dans le financement, l'objectif est de doubler l'offre de places d'accueil d'ici 2012. Le bon d'accueil doit permettre d'atteindre cet équilibre subtil et difficile à quantifier entre les besoins des familles, les besoins des employeurs et l'offre de places d'accueil.

Le projet de loi soumis à votre appréciation a tenu compte des travaux conduits dans le cadre des nouvelles dispositions en matière d'allocations familiales d'une part et des

demandes exprimées par les partenaires concernés d'autre part, avec, au cœur des réflexions qui ont mené à son élaboration, les premiers acteurs concernés: les enfants.

2. LÉGISLATION

2.1. Généralités

L'accueil extra-familial des enfants est régi par plusieurs bases légales, celles assurant la protection des enfants accueillis hors du milieu familial et celles régissant le financement des structures d'accueil.

Dans ces deux domaines, des législations fédérales et cantonales s'appliquent. Historiquement, celles relatives à la protection des enfants placés ont précédé celles réglant le financement.

La Confédération assume actuellement un rôle d'impulsion pour la création de nouvelles places d'accueil. Les cantons délivrent les autorisations d'exploitation des structures d'accueil extra-familial et assurent la surveillance de ces institutions. Le financement est généralement assuré conjointement entre les cantons et les communes.

Cinq textes de lois régissent, actuellement, l'accueil extra-familial des enfants dans le canton de Neuchâtel:

- l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfant à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE), du 19 octobre 1977;
- le règlement d'application de l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (RAOPEE), du 13 novembre 2002;
- la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, du 4 octobre 2002;
- la loi cantonale sur les structures d'accueil de la petite enfance (LSAPE), du 6 février 2002;
- le règlement d'application de la loi cantonale sur les structures d'accueil de la petite enfance (RALSAPE), du 5 juin 2002.

2.2. Législation relative à la protection des enfants placés

Édictée en octobre 1977, l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE) découle directement du code civil suisse¹. Elle définit les différents critères et exigences régissant le placement d'enfants hors du foyer familial ainsi que le régime d'autorisation des institutions et de leur surveillance.

Cette ordonnance promulgue de manière détaillée les conditions dont dépend l'autorisation nécessaire pour l'exploitation d'une structure d'accueil. L'OPEE définit également les institutions qui sont soumises à autorisation officielle, la procédure de demande d'autorisation, de surveillance et de retrait d'autorisation laissant une marge de manœuvre restreinte au niveau de l'application cantonale.

Le RAOPEE définit en outre :

- les différents types d'accueil (accueil de type parents de jour, parascolaire/garderie/école privée et crèches) ;

¹ Art. 316 al. 2 du code civil suisse

- les conditions environnementales (lieux de repos pour les enfants, espace dévolu aux enfants/au personnel et les mètres carrés) ;
- le taux d'encadrement des enfants (nombre d'enfants par adulte) ;
- la formation nécessaire pour travailler avec les enfants ainsi que le nombre de professionnels nécessaires ;
- le concept pédagogique ;
- les mesures de sécurité (incendie et hygiène).

2.3. Législation relative au financement des structures d'accueil

La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial 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.

Depuis l'entrée en vigueur de cette loi fédérale, quelque 950 demandes ont été acceptées au 31 janvier 2008 (sur les 1'335 demandes déposées) permettant un soutien à la création de plus de 18'000 nouvelles places d'accueil². 21 demandes neuchâteloises ont été acceptées pour 162 nouvelles places d'accueil en crèche et 207 nouvelles places d'accueil parascolaire, soit un total de 369 places (annexe I).

En 2002, la loi cantonale sur les structures d'accueil de la petite enfance (ci-après LSAPÉ) est entrée en vigueur. Elle permet plusieurs innovations cantonales comme le subventionnement du personnel formé travaillant dans les crèches, la réduction du prix de journée à charge des parents ainsi que la liberté, pour les parents, de choisir la structure d'accueil sur l'ensemble du territoire cantonal tout en bénéficiant du même type de subventionnement.

Le règlement d'application de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance (ci-après RALSAPÉ) qui accompagne la loi précise les modalités de financement des crèches subventionnées, la méthode de réduction du prix de journée à charge des parents, le nombre d'heures d'ouverture, le mode de facturation, le prix de journée de référence (prix de journée plafond) et le rôle des différents partenaires.

Depuis l'entrée en vigueur de la LSAPÉ, quelque 618 nouvelles places d'accueil en crèche ont été créées dans le canton. Dès le 1^{er} août 2008, l'Etat participera au financement de l'accueil parascolaire sur le même modèle (arrêté du 28 novembre 2007).

² Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants : bilan après cinq années, OFAS, février 2008.

3. COMPARAISONS INTERCANTONALES

3.1. Généralités

L'accueil extra-familial des enfants présente une certaine homogénéité entre les cantons, tant au niveau de la répartition des coûts entre les différents partenaires, des exigences qualitatives et de protection de l'enfant que du système de financement. Cette homogénéité découle de la précision avec laquelle l'OPEE et la loi fédérale sont rédigées.

Les cantons suisses alémaniques utilisent des références différentes rendant les comparaisons normatives au niveau légal délicates. A titre d'exemple un bébé compte pour une place et demi en Suisse allemande alors qu'il faut un adulte pour quatre ou cinq bébés en Suisse romande.

3.2. Comparaison normative

Les cantons de Fribourg, Jura et Neuchâtel connaissent les mêmes catégories d'âge des enfants, soit de 0 à 2 ans, de 2 à 4 ans et dès 4 ans. Genève, Vaud et Valais ont séparé la catégorie d'âge des 0–2 ans en deux, soit les enfants âgés de 0 à 18 mois et ceux âgés de 19 à 36 mois.

Le taux d'encadrement des enfants reste dans des proportions relativement comparables entre les différentes catégories d'âge. Fribourg possède la législation la plus sévère avec un adulte pour 4 bébés, respectivement pour 6 enfants âgés de 2 à 4 ans et 8 âgés de plus de 4 ans. Neuchâtel connaît la législation la plus large avec un adulte pour 5 bébés, respectivement pour 8 enfants âgés de 2 à 4 ans et 15 âgés de plus de 4 ans. La législation neuchâteloise précise cependant que "la direction de l'institution doit assurer, selon les activités proposées, un taux d'encadrement des enfants adapté à leur âge et à leur autonomie"³

	Taux d'encadrement – Comparatif cantonal (un adulte pour)			
	0 à 1 an	1 à 2 ans	2 à 4 ans	dès 4 ans
Berne	4 enfants	5-6 enfants	5-6 enfants	5-6 enfants
Fribourg	4 enfants		6 enfants	8 enfants
Genève	4 enfants	5 enfants	8 enfants	10-12 enfants
Jura	5 bébés		8 enfants	12 enfants
Neuchâtel	5 enfants		8 enfants	15 enfants
Valais	0 – 1½ an 5 bébés	1½ an – 2 ½ ans 5 enfants	2½ ans – 3½ ans 7 enfants	Dès 3½ ans 10 enfants
Vaud	0 – 1½ an 5 bébés	1½ an – 2½ ans 7 enfants	2½ ans - 4 ans 10 enfants	Dès 4 ans 12 enfants

³ Art. 11 al. 5 RAOPEE

Au niveau de la formation du personnel et du taux de professionnalisation, toutes les législations cantonales exigent au moins deux tiers de personnel au bénéfice d'une formation professionnelle (éducatrice de l'enfance). Les cantons du Jura (100%) et de Vaud (80%) appliquent un taux de professionnalisation supérieur.

Par ailleurs, le nombre de mètre carré par enfant est identique dans les différents cantons, comme le tableau ci-dessous le résume.

	Taux de professionnalisation	Surface par enfant
Berne	50% de professionnels	Pas réglementé
Fribourg	2/3 de professionnels	3m ²
Genève	2/3 de professionnels	3m ²
Jura	100% de professionnels	3m ²
Neuchâtel	2/3 de professionnels	3m ²
Valais	2/3 de professionnels	3m ²
Vaud	80% de professionnels	3m ²

3.3. Comparaison financière

Le financement des structures se fait à deux niveaux. En premier, par une aide versée directement aux structures d'accueil (en fonction du nombre de places offertes ou en subventionnant le personnel formé) et, en second, en réduisant la participation à la charge des parents.

La répartition canton-communes est par contre variée. Certains cantons participent marginalement au financement de l'accueil extra-familial des enfants et d'autres participent de manière importante. Jura et Berne contribuent respectivement à hauteur de 60% et de 50% des coûts globaux alors que le canton de Fribourg n'intervient pas. Neuchâtel subventionne le 11% des coûts globaux ou environ 15% des coûts après déduction des contributions des parents, comme les cantons de Genève, Valais et Vaud.

Le canton de Fribourg est en train de mettre en œuvre une législation conforme à sa nouvelle Constitution prévoyant un financement cantonal partiel du dispositif d'accueil extra-familial.

Le canton de Vaud innove avec la mise en place d'une Fondation réunissant l'Etat, les communes, la Loterie Romande et l'économie (0,08% de la masse salariale brute). Cette Fondation vise à permettre la création et le financement de places supplémentaires.

Les parents participent, dans tous les cantons, aux coûts d'accueil en fonction de leur capacité contributive, selon des tarifications généralement communales.

	Répartition des coûts de l'accueil extra-familial après contribution des parents	Calcul de la contribution des parents
Berne	50% canton, 50% communes. La part communale est fixée selon le nombre d'habitants.	Contribution basée sur le revenu.
Fribourg	0% canton, 100% communes	Certaines communes contribuent selon des modèles différents.
Genève	15% canton, 85% communes	Contribution basée sur le revenu.
Jura	60% canton, 40% communes. Participation des communes selon le nombre d'habitants.	Contribution basée sur le revenu.
Neuchâtel	15% canton, 85% communes.	Contribution basée sur le revenu.
Valais	15% canton, 85% communes	Certaines communes contribuent selon des modèles différents.
Vaud	15% canton, 73% communes, 10% économie et 2% la Loterie Romande. Une contribution socle de cinq francs par habitant est payée par les communes en plus de la réduction du prix de journée accordée aux parents.	Contribution basée sur le revenu.

4. ACCUEIL EXTRA-FAMILIAL DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL – Situation actuelle

4.1. Généralités

Jusqu'en 2002, l'Etat ne participait pas au financement de l'accueil extra-familial excepté l'accueil familial de jour. Sa seule mission relevait de l'application de l'OPEE au niveau de l'autorisation et de la surveillance des structures d'accueil. Certaines communes participaient aux coûts de fonctionnement des structures d'accueil, d'autres aidaient financièrement les parents pour le paiement des frais d'accueil et quelques-unes faisaient les deux.

Dès 2002, la LSAPÉ a permis d'harmoniser les pratiques de subventionnement et de facturation au niveau cantonal. La LSAPÉ représente une reconnaissance du domaine et des professions qui y sont actives.

Depuis l'entrée en vigueur de la LSAPÉ, plus de 600 places d'accueil (de type crèche) ont été créées. L'offre de places subventionnées au 1^{er} janvier 2008 est proche de 1'400 et permet à plus de 2'500 enfants d'être pris en charge. De son côté, l'accueil parascolaire a, sous l'effet du programme d'impulsion de la Confédération, connu un véritable développement depuis 2003. Actuellement, le canton compte environ 800 places d'accueil parascolaire permettant à plus de 1'200 enfants d'être accueillis. Enfin, l'accueil familial de jour connaît un développement constant depuis sa mise en œuvre au début des années 90. Il offre quelque 310 places subventionnées et permet d'accueillir plus de 650 enfants.

4.2. Fonctionnement du dispositif LSAPE

Le dispositif LSAPE prévoit un contrôle cantonal des budgets et des comptes des structures subventionnées. Lors du contrôle budgétaire, l'Etat fixe les prix de journée de chacune des structures d'accueil. Ces dernières doivent respecter le plafond représenté par le prix de journée de référence, soit actuellement Frs 80.- par jour. Les subventions cantonales sont incluses dans ce prix de journée.

Dans les limites d'un barème cantonal, les parents obtiennent, de leur commune de domicile, une réduction du prix de journée fixée en fonction d'un barème communal⁴. La participation des parents est calculée en fonction du prix de journée de référence (Frs 80.-). Tous les parents paient donc sur la même base.

La différence éventuelle entre le prix de journée effectif de la structure d'accueil et le prix facturé aux parents est payée par la commune de domicile.

Si le prix de journée est supérieur au prix de référence, le dépassement ne peut être facturé ni aux parents, ni à la commune de domicile de l'enfant. Il reste à charge de la structure d'accueil.

Périodiquement, la structure d'accueil facture aux parents la part qui leur incombe et la part communale à la commune dans laquelle elle déploie son activité. Cette dernière refacture cette part à la commune de domicile des parents.

4.2.1. Évolution de la demande

Sur mandat du Conseil d'Etat, la Haute école de gestion de Neuchâtel a réalisé en 2003 une étude portant sur les besoins de structures d'accueil de la petite enfance. Cette étude a notamment mis à jour une lacune dans le dispositif de subventionnement, soit l'absence de financement des structures parascolaires. Compte tenu des exigences normatives moins contraignantes, l'accueil parascolaire est également moins coûteux.

L'enquête réalisée auprès de 8'375 ménages avec enfants a mis en évidence le manque de places dans tous les districts. Globalement, cette enquête a révélé la nécessité de créer quelque 1'200 places d'accueil représentant une trentaine de structures d'accueil nouvelles dans le canton afin de répondre à la demande en vue d'atteindre une offre globale d'environ 4'000 places.

En l'état actuel de la situation, une étude complète visant à évaluer l'adéquation de l'offre et de la demande en matière de structures d'accueil de la petite enfance paraît plus onéreuse qu'instructive. Il est effectivement aisé d'affirmer, avec une marge d'erreur relativement faible, que l'offre actuelle de places d'accueil est insuffisante au niveau du canton.

De manière empirique, on peut interpréter les données statistiques officielles et tirer quelques projections visant à déterminer le nombre de places d'accueil extra-familial idéal pour le canton.

La population visée par cette démarche est celle des enfants d'âge préscolaire et des enfants scolarisés à l'école primaire, soit les enfants âgés de 0 à 12 ans. L'accueil et la prise en charge des adolescents âgés de plus de 12 ans, bien que pertinents, répondent à d'autres logiques organisationnelles, structurelles et pédagogiques que l'accueil des enfants de moins de 12 ans. Cette catégorie d'âge est, par ailleurs, particulièrement vulnérable et très dépendante des adultes. Elle correspond également à la limite d'âge fixée dans l'OPEE pour déterminer les institutions soumises à autorisation.

⁴ Art. 15 RALSAPE

Le canton de Neuchâtel compte quelque vingt-deux mille enfants âgés de 0 à 12 ans⁵ dont :

- 6'800 enfants âgés de 0 à 3 ans ;
- 1'700 enfants de 4 ans ;
- 13'500 enfants âgés de 5 ans et plus.

La catégorie des enfants de 4 ans doit être assimilée à l'accueil préscolaire, nonobstant leur scolarisation en école enfantine. Les enfants allant 4 ou 5 demi-journées par semaine en classe induisent une prise en charge restreinte par l'école et importante par les structures d'accueil, compte tenu de l'accompagnement des enfants sur le chemin de l'école. Dès la mise en œuvre d'HARMOS au niveau du canton, vraisemblablement dès 2011, l'école obligatoire débutera dès l'âge de 4 ans avec un horaire complet étendu sur 8 ou 9 demi-journées par semaine. Les enfants de 4 ans seront, dès lors, assimilés à l'accueil parascolaire.

Selon l'Office fédéral de la statistique, 65% des femmes, dont le dernier enfant a moins de 6 ans, travaillent. Cette proportion s'élève à 75% lorsque le dernier enfant est âgé de plus de 7 ans. Selon les observations faites par les directrices de structures d'accueil, les familles utilisent, en moyenne, les services d'une structure d'accueil à mi-temps. Une place permet donc d'accueillir deux enfants. Cette dernière notion reste toutefois variable, comme les données fournies par l'Office fédéral de la statistique, dans la mesure où la question de la prise en charge des enfants en structure d'accueil, comme la reprise d'une activité professionnelle pour un parent, dépend du marché de l'emploi et des alternatives de prise en charge des enfants possibles dans la région de domicile.

Compte tenu de ces dernières précisions, il est possible de définir les besoins théoriques de places d'accueil par catégorie d'âges dans le canton de Neuchâtel, à savoir 2'800 places pour les enfants d'âge préscolaire (0 à 4 ans) et 4'800 places parascolaires pour les enfants de 5 à 12 ans.

Estimation du nombre de places par catégorie d'âges

	Nb d'enfants	Nb de places
Préscolaire (0-4 ans)	8'500	2'800
Parascolaire (5-12 ans)	13'500	4'800
TOTAL	22'000	7'600

Les structures d'accueil extra-familial pour enfants s'articulent autour de trois types d'accueil:

- l'accueil des enfants d'âge préscolaire;
- l'accueil des enfants en scolarité;
- l'accueil familial de jour.

La répartition actuelle du nombre d'enfants pris en charge par un système de garde extra-familial s'élève à environ 3 places en structure d'accueil pour une place en accueil familial de jour. Ainsi, les 7'600 places peuvent être réparties entre l'accueil préscolaire (2'100 places), l'accueil parascolaire (3'600 places) et l'accueil familial de jour (1'900 places dont 700 pour l'accueil d'enfants en âge préscolaire et 1'200 pour l'accueil d'enfants en âge parascolaire).

⁵ Mémento statistique 2007 – Office cantonal de la statistique Collégiale 12, Château, 2001 Neuchâtel

Estimation du nombre de places nécessaires par type d'accueil

	Nb de places	Accueil préscolaire	Accueil parascolaire	Accueil familial de jour
Préscolaire (0-4 ans)	2'800	2'100		700
Parascolaire (5-12 ans)	4'800		3'600	1'200
TOTAL	7'600	2'100	3'600	1'900

Les jardins d'enfants privés pour les enfants de moins de 4 ans ainsi que les garderies constituent également une alternative complémentaire aux structures d'accueil précitées. Dans leur organisation et leur mode de prise en charge, ces structures ne permettent, à priori pas, d'assurer une activité professionnelle en parallèle dans la mesure où l'offre proposée par ce type de structures est de courte durée. On ne peut cependant pas exclure que des situations particulières permettent à des familles, via ces structures, de concilier vie familiale et vie professionnelle. Pour ces cas particuliers, le présent projet de loi devra pouvoir s'appliquer. Toutefois, les 766 places que représente cette catégorie d'accueil ne sont pas prises en compte dans la suite de ce rapport. Pour les cas particuliers qui pourraient se présenter dans cette catégorie d'accueil, ils seront assimilés, d'un point de vue financier, à l'accueil parascolaire.

4.2.2. Évolution de l'offre

Le canton de Neuchâtel dispose de quelque 1'536 (169 non subventionnées et 1367 subventionnées) places d'accueil de type crèche (ouvertes au minimum 240 jours par an), 796 places d'accueil de type parascolaire (ouvertes au minimum 190 jours par an) et 332 places d'accueil familial de jour, soit un total de 2'664 places offertes pour l'accueil extra-familial des enfants.

État de situation de l'offre d'accueil par catégorie

Catégories d'accueil	Nb de places au 1 ^{er} janvier 2002	Nb de structures	Nb de places au 1 ^{er} janvier 2008	Nb de structures
Structures d'accueil de type crèche, non subventionnées au sens de la LSAP	1'265	49	169	6
Structures d'accueil de type crèche subventionnées au sens de la LSAP	0	0	1'367	44
Structures d'accueil parascolaire	<i>Non répertoriées</i>		796	23
Accueil familial de jour	160	100	332	129
TOTAL	1'425	149	2'664	202

Plus du 78% des places d'accueil dans le canton sont offertes par des organismes privés de type associatif ou de Sàrl.

Le nombre de places d'accueil augmente régulièrement dans le canton. Toutefois, la difficulté à obtenir un soutien financier freine l'initiative privée.

4.2.3 Évolution normative

Suite aux discussions avec les partenaires intéressés (responsables de crèche, de structures d'accueil parascolaire, représentants de l'accueil familial de jour, communes et employeurs) les critères normatifs liés à l'autorisation d'exploiter une structure d'accueil de la petite enfance ont été assouplis par arrêté du Conseil d'Etat du 28 novembre 2007, avec effet au 1^{er} janvier 2008.

Ainsi, pour l'accueil familial de jour, le nombre d'enfants par parent d'accueil de jour a été augmenté de deux, passant de 3 à 5 enfants au maximum (dont 3 en accueil préscolaire).

Pour l'accueil préscolaire, les catégories d'âge de 0 à 1 an et de 1 à 2 ans ont été réunies afin de mieux s'adapter à l'organisation structurelle des crèches.

Pour l'accueil parascolaire, le nombre d'enfants par adulte a été augmenté de 10 à 15.

Pour les structures d'accueil pré et parascolaire, la surface par enfant a été abaissée d'un mètre carré passant de 4 à 3m².

Au niveau de la formation du personnel, la formation de référence est celle d'éducateur/trice de l'enfance (niveau école supérieure). Le certificat fédéral de capacité d'assistant/e socio-éducatif/ve est intégré dans la catégorie de personnel formé des équipes éducatives.

Enfin, l'obligation de disposer d'un espace séparé réservé au personnel a été levée.

Les différents niveaux de formation dans le domaine social sont désormais hiérarchisés: le niveau HES (agir expert), le niveau écoles supérieures (agir autonome) et le niveau CFC (agir encadré). Cette nomenclature, définie par la Confédération, implique de repenser la manière de professionnaliser les structures d'accueil. Actuellement, le personnel au bénéfice d'une formation est "opposé" à celui qui n'en a pas. La seule notion de formation devient difficile à traduire dans l'organisation des équipes éducatives compte tenu de la hiérarchisation des professions citée ci-avant.

Le Conseil d'Etat prendra en compte la possibilité d'adapter la réglementation à cette évolution en précisant, dans le règlement d'application, des proportions de personnel selon ses capacités d'action (expert, autonome et encadré) plutôt que sur la base de la notion générale de la formation.

4.2.4. Évolution financière

Le dispositif actuel est financé selon trois modèles différents, à savoir:

- le subventionnement des structures d'accueil collectif de jour à travers la loi cantonale (LSAPE);
- le subventionnement de l'accueil parascolaire (dès août 2008);
- le subventionnement de l'accueil familial de jour.

Le subventionnement de l'accueil collectif de jour implique un engagement financier tripartite: l'Etat verse une subvention forfaitaire correspondant à la prise en charge de 20% de la masse salariale du personnel reconnu et formé. Une fois la subvention cantonale déduite des charges d'exploitation annuelles admises par le canton, le coût de l'accueil restant est à la charge des responsables légaux (selon leur capacité contributive et sur la base du prix de référence) et des communes de domicile de ces derniers.

Pour l'accueil parascolaire, le même engagement financier tripartite sera appliqué dès le 1^{er} août 2008. L'Etat versera une subvention forfaitaire par place en fonction de son occupation. Une fois la subvention cantonale déduite des charges d'exploitation annuelles admises par le canton, le coût de l'accueil restant est à la charge des responsables légaux (selon leur capacité contributive et sur la base du prix de référence) et des communes de domicile de ces derniers.

Quant au soutien financier à l'accueil familial de jour, il est assuré par le canton et les parents.

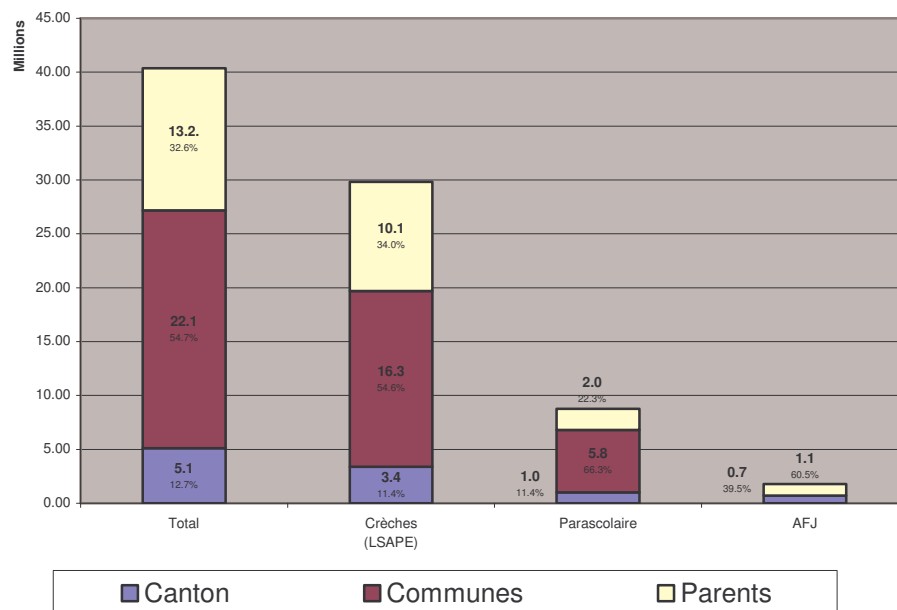
Dans le cadre des dispositions légales, l'aide de la Confédération représente également une source de financement, limitée dans le temps, des structures d'accueil extra-familial.

Si l'on se réfère aux prévisions budgétaires 2008, il ressort que :

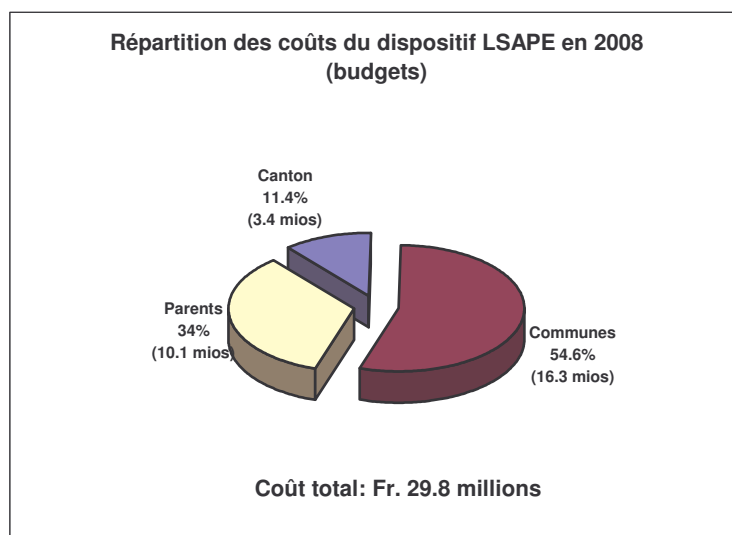
- **le financement de l'accueil préscolaire** (selon la LSAPE) est assuré à hauteur de 54.6% (16.3 mios) par les communes, de 34% (10.1 mios) par les parents et de 11,4% (3.4 mios) par le canton;
- **le financement de l'accueil parascolaire** (montants annualisés pour 2008 compte tenu de l'entrée en vigueur de l'arrêté temporaire sur les structures d'accueil parascolaire du 28 novembre 2007) est assuré à hauteur de 66.7% (5,8 mios) par les communes, de 21.8% (1,9 mio) par les parents et de 11.45% (1 mio) par le canton;
- **le financement de l'accueil familial de jour (AFJ)** est assuré à hauteur de 39% (0,7 mio) par le canton et de 61% (1,1 mio) par les parents.

Globalement, si l'on se réfère aux chiffres de l'année 2008, les communes assument les 54.7% (22.1 mios) des coûts totaux de l'accueil extra-familial dans le canton, 32.6% (13,2 mios) sont à charge des parents et 12.7% (5,1 mios) sont à charge du canton.

Source de financement et coût de l'accueil extrafamilial en 2008 (budgets)



Les données financières liées au subventionnement des structures de type crèche, subventionnées au sens de la LSAPE, sont utilisées dans ce rapport comme référence dans la mesure où le canton assure le contrôle de leurs budgets et de leurs comptes. La répartition des coûts entre les trois partenaires financiers concernés (canton, communes et parents) décrite ci-dessus est illustrée dans le schéma suivant:



4.3. Bilan du dispositif

En 2002, la mise en œuvre du dispositif d'accueil de la petite enfance ne s'est pas faite sans difficulté et sans soulever quelques réactions auprès de l'ensemble des partenaires concernés ainsi que du monde politique neuchâtelois.

Antérieurement à la mise en vigueur de cette nouvelle loi, le canton de Neuchâtel n'était doté d'aucune structure législative adaptée visant à soutenir l'accueil extra-familial des enfants.

Les innovations apportées par ce nouveau dispositif ont permis de valoriser tout un pan de l'activité économique neuchâteloise, soit celui de l'accueil de la petite enfance, permettant notamment une rémunération convenable de tout le personnel des structures d'accueil.

La prise en charge des enfants dans les structures d'accueil a évolué au fil des années. Désormais, on ne garde plus un enfant mais on l'accueille. Le bon sens et la bonne volonté ne suffisent donc plus à répondre aux critères de cette évolution. La professionnalisation qui en résulte permet une amélioration de la qualité de l'accueil et représente un investissement à long terme dont on peut espérer un bénéfice dès l'adolescence que ce soit en matière d'intégration sociale et professionnelle que d'insertion culturelle.

La loi de 2001 a non seulement permis de moderniser le dispositif d'accueil extra-familial des enfants dans le canton de Neuchâtel mais elle a également apporté aux parents une plus grande souplesse dans le choix du lieu d'accueil et une décharge financière grâce à la réduction du prix de journée par les communes.

Néanmoins, la LSAPÉ ne prend pas clairement en compte l'accueil familial de jour et encore moins l'accueil parascolaire. De plus, elle induit des processus administratifs et des flux financiers compliqués et lourds et ne définit pas le rôle que pourraient jouer les employeurs.

Compte tenu de ces éléments, le Conseil d'Etat a décidé de fixer, comme objectif de législation, la révision complète du dispositif de l'accueil de la petite enfance en associant à ses réflexions les différents partenaires impliqués ainsi que les milieux économiques. De nombreux contacts ont été noués avec les parents, les professionnels du secteur, les communes et les représentants de l'économie du canton pour élaborer conjointement les bases de la révision envisagée.

5. REFLEXIONS DU GROUPE DE TRAVAIL MIS EN PLACE PAR LE DÉPARTEMENT DE LA SANTÉ ET DES AFFAIRES SOCIALES

5.1. Généralités

En avril 2006, le Département de la santé et des affaires sociales a mis en place un groupe de travail réunissant l'ensemble des partenaires concernés (représentants du canton, des communes, des structures d'accueil collectif de jour, des structures parascolaires, de l'accueil familial de jour et des milieux économiques).

Le groupe de travail s'est réuni à six reprises. Un rapport de synthèse⁶ a permis de confirmer la nécessité d'alléger les processus administratifs ainsi que l'aspect normatif du dispositif jugé trop contraignant.

5.2. Travaux menés

Le groupe de travail a passé en revue l'ensemble du dispositif, tant au niveau de l'approche normative que de son organisation administrative et financière.

Ainsi les thèmes suivants ont été débattus par le groupe de travail :

- l'âge des enfants visés par le dispositif;
- les catégories d'accueil (préscolaire, parascolaire et familial de jour);
- la liberté de choix du lieu d'accueil;
- le statut juridique des structures subventionnées (privées/publiques);
- le mode de financement du canton, des communes, des parents et de l'économie;
- le contrôle financier des structures d'accueil;
- l'affectation des bénéficiaires d'exploitation;
- l'encadrement des enfants;
- la composition des équipes éducatives;
- la formation des directrices et du personnel;
- le statut des apprenants et des stagiaires;
- l'encouragement à la formation;
- la rémunération du personnel;
- les conditions environnementales;
- le concept institutionnel;
- la mise en place d'un organe consultatif et/ou de coordination.

5.3. Synthèse des travaux du groupe de travail

Les éléments essentiels des conclusions du groupe de travail sont:

- l'intégration, au niveau du dispositif de financement de l'accueil parascolaire et de l'accueil familial de jour;
- la simplification des processus administratifs;
- l'intégration des milieux économiques au financement du dispositif.

Les modifications apportées au niveau normatif en novembre 2007 (chapitre 4.2.3) par le Conseil d'Etat, découlent des conclusions adoptées par le groupe de travail.

⁶ Rapport du groupe de travail "Accueil de la petite enfance" au chef du Département de la santé et des affaires sociales (DSAS), du 28 novembre 2006. Ce rapport peut être obtenu, sur demande, au Service des mineurs et des tutelles.

6. AXES DE REVISION PROPOSES

6.1. Généralités

Le financement de l'accueil extra-familial des enfants, tel qu'organisé actuellement, n'a pas démontré son efficacité, tant en matière d'impulsion et de création de nouvelles places d'accueil qu'en terme d'organisation administrative.

Le Conseil d'Etat souhaite donc imaginer la gestion de ce dossier de manière différente et novatrice en finançant les parents par la mise en place d'un système de bons d'accueil. La Confédération considère que le passage du financement de l'offre à un financement des personnes doit permettre d'introduire une nouvelle dynamique dans ce secteur⁷. La Confédération estime que les bons d'accueil permettront aux parents de payer la prestation de prise en charge qui leur convient le mieux. L'impulsion de la Confédération permet jusqu'à la fin du programme, le 31 janvier 2011, de financer jusqu'à 30%, au maximum, les coûts des bons d'accueil pour les structures d'accueil préscolaire. Le système des bons d'accueil représente une approche rationnelle, stimulante tant au niveau de l'offre que de sa diversité afin de répondre parfaitement aux besoins des parents et des enfants.

Le Conseil d'Etat relève que le postulat 07.171 "Bons de garde : une idée à étudier" des groupes radical et libéral-PPN, du 4 septembre 2007, demande d'étudier la faisabilité, les avantages et les inconvénients de l'introduction d'un système de bons d'accueil dans le canton et d'essayer d'obtenir le statut de canton pilote en la matière auprès de la Confédération.

6.2. Le bon d'accueil

Le bon d'accueil permet une autorégulation de l'offre et de la demande ainsi qu'une mise en concurrence de l'offre pédagogique des structures d'accueil. Les parents, bénéficiaires des subventions publiques via le bon d'accueil, peuvent se réunir pour créer, dans le respect des conditions-cadres liées à l'accueil extra-familial des enfants, une structure d'accueil répondant à leurs besoins, le financement étant acquis.

Le bon d'accueil représente la contribution financière de la commune de domicile de l'enfant, du canton et des employeurs. Il permet de réduire, sous conditions de ressources (en fonction des ressources financières des parents), la facture relative aux frais de prise en charge des enfants pendant l'activité professionnelle rémunérée des parents.

Le bon d'accueil comporte deux volets, celui des employeurs (forfait versé avec le salaire) et celui relatif à la contribution des collectivités publiques (canton et communes).

a) La part employeur du bon d'accueil

Pour obtenir la part employeur du bon d'accueil les parents doivent justifier d'une place dans une structure d'accueil préscolaire, parascolaire ou familial de jour. La part employeur est versée ensuite avec le salaire des parents, selon le même processus que celui des allocations familiales. Le processus d'évaluation du bon d'accueil pour la part cantonale et communale permet d'attester à l'employeur que les conditions d'octroi sont remplies.

La possibilité d'exonérer un employeur de sa cotisation au bon d'accueil fait partie des objectifs initiaux du Conseil d'Etat. Cette question est abordée au chapitre 6.5. ci-après.

⁷ Accueil extra-familial des enfants : des aides financières pour des projets pilotes en vue de l'introduction de bons de garde, OFAS, 30.08.2007

b) La part cantonale et communale

Pour obtenir la part cantonale et communale du bon d'accueil, les parents doivent :

- justifier que l'enfant pour lequel le bon d'accueil est demandé est âgé de moins de 12 ans révolus ou scolarisé à l'école primaire ;
- exercer une activité professionnelle rémunérée non cumulée de 20% au moins ;
- être au bénéficiaire d'une place dans une structure d'accueil préscolaire, parascolaire ou familial de jour ;
- déposer une demande auprès de la commune de domicile de l'enfant.

Le bon d'accueil, pour la part des subventions cantonale et communale, est délivré en fonction de la capacité contributive des parents et en pourcentage de la valeur économique de référence du bon d'accueil (valeur servant de base de calcul du bon d'accueil personnalisé) fixée par le Conseil d'Etat. Le projet de loi prévoit une valeur économique de référence **minimale** de:

- Frs 50.- pour l'accueil préscolaire;
- Frs 25.- pour l'accueil parascolaire;
- Frs 5.- pour l'accueil familial de jour.

La valeur économique personnalisée du bon d'accueil (valeur individualisée du bon d'accueil) est déterminée sur la base d'un barème (Annexe II) également arrêté par le Conseil d'Etat. L'unité économique de référence (UER)⁸ et le revenu déterminant unifié (RDU)⁹ des représentants légaux permettront aux communes de calculer la valeur des bons d'accueil de manière équitable. Dans l'attente de la mise en place des instruments permettant de définir l'unité économique de référence ainsi que le revenu déterminant unifié, le bon d'accueil sera calculé sur les mêmes bases qu'actuellement, soit le chiffre 6.16 de la déclaration fiscale la plus récente. Le bon d'accueil mentionne également le nombre de journées reconnues pour permettre aux parents de concilier leurs activités professionnelles et familiales. La reconnaissance des besoins des parents se fait selon le taux d'activité professionnelle le plus bas, majoré de 10% (10 points). Cette majoration doit permettre aux représentants légaux, et aux familles monoparentales en particulier, d'organiser leurs activités professionnelles et familiales avec souplesse, par exemple en prenant en compte un long temps de déplacement entre le lieu d'accueil de l'enfant et le lieu de travail des parents. Dans les limites des conditions légales d'obtention du bon d'accueil, il sera délivré selon la demande de la famille.

Le mode de répartition entre les différents partenaires concernés par ce financement, ainsi que la gestion des flux financiers sont développés ci-après aux chapitres 6.6. et 6.7.

6.3. Contribution des employeurs

6.3.1. Principes

Les employeurs, associés au financement, s'engagent pour que tous leurs employés, dont les enfants sont pris en charge par une structure d'accueil reçoivent une contribution directe. Cette prestation, indépendante des conditions de ressources des

⁸ Article 2 et 3 de la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS), du 23 février 2005

⁹ Article 4 et 5 LHaCoPS)

employés, est payée directement par l'employeur à l'employé, sur le même modèle que les allocations familiales.

Le mode de perception de cette contribution repose sur les canaux institués par le dispositif d'allocations familiales.

6.3.2. Axes de réflexion de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie (CNCI)

Dans le cadre des discussions préalables entre le DSAS et les représentants des milieux économiques, au-travers de la CNCI, ces derniers ont souhaité que la contribution des employeurs soit versée forfaitairement et directement par leurs caisses d'allocations familiales aux parents pouvant justifier de frais de garde. Différents scénarios ont été examinés par les représentants de la CNCI, avec une allocation mensuelle fixée à Frs 100.-, Frs 150.-, Frs 200.- et Frs 250.- par enfant, ces allocations forfaitaires sont financées par un prélèvement sur la masse salariale de respectivement 0.07%, 0.1%, 0.14% et 0.17%.

L'alternative d'une allocation supplémentaire pour tous les enfants âgés de 0 à 6 ans a également fait l'objet d'une étude par la CNCI. Pour les mêmes montants que l'allocation décrite ci-avant, le pourcentage à prélever sur la masse salariale serait respectivement de 0.25%, 0.37%, 0.5% et 0.62%.

6.4. Calcul de la part des employeurs au financement du dispositif

Le Conseil d'Etat souhaite intégrer la contribution des employeurs dans la valeur du bon d'accueil, quand bien même la part employeur du bon d'accueil est traitée en parallèle à celle de la participation du canton et des communes.

Pour déterminer la part des employeurs, le Conseil d'Etat a retenu les chiffres de référence 2008 liés à l'application de la LSAP (chapitre 4.2.4.) ainsi que les scénarios de la CNCI (chapitre 6.3.2.). La base d'un engagement moyen des employeurs est arrêtée à hauteur de 12% des coûts totaux liés à l'accueil extra-familial (parents, employeurs, canton et communes) **ou** de 20% de la valeur du bon d'accueil (employeurs, canton et communes).

Le Conseil d'Etat a fixé le montant de cette contribution forfaitaire, versée par l'employeur à l'employé pouvant justifier de frais d'accueil, à Frs 960.- par année (Frs 80.- par mois). Cette participation respecte également les simulations faites par la CNCI en terme de pourcentage de la masse salariale.

On peut, dès lors, chiffrer la participation globale des employeurs (sur la base d'une masse salariale totale estimée à Frs 6.4 milliards) en tenant compte de l'évolution de l'offre proposée d'une part et du fait qu'une place d'accueil est occupée par deux enfants.

	nb de places prévues	nb d'enfants accueillis	montant total des bons d'accueil employeurs	en % de la masse salariale totale du canton
2009	3'000	6'000	5'760'000	0.09%
2010	3'700	7'400	7'104'000	0.11%
2011	4'500	9'000	8'640'000	0.13%
2012	5'000	10'000	9'600'000	0.15%

6.5. Exonération du paiement des cotisations des employeurs

Le Conseil d'Etat a étudié soigneusement la question de mettre en place des outils visant à permettre aux employeurs d'être exonérés du paiement des cotisations permettant de financer la part employeur du bon d'accueil.

Cette option a pour objectif d'inciter les entreprises du canton à s'impliquer concrètement dans la question de l'accueil extra-familial des enfants de leurs employés d'une part et, d'autre part, de ne pas solliciter les employeurs une deuxième fois dans le cadre du financement de ce projet de loi. Dans tous les cas, le Conseil d'Etat ne souhaite pas pénaliser un employeur qui souhaite développer un projet de structure d'accueil pour son entreprise ou en collaboration avec d'autres employeurs.

L'esprit du projet bon d'accueil tel que développé dans le présent rapport repose sur trois principes fondamentaux, à savoir: le financement incluant les employeurs, le subventionnement des parents (au lieu des structures d'accueil) et la liberté des parents de choisir la structure d'accueil qui leur convient le mieux.

Afin de saisir au mieux les différentes possibilités, le tableau ci-dessous illustre 6 variantes possibles, sur la base d'une PME moyenne comptant vingt employé-e-s et une masse salariale de l'ordre de Frs 2 mios. Selon cet exemple, la cotisation annuelle totale de l'employeur, telle que prévue par le présent projet de loi, est d'environ Frs 1'800.- (0.09% de Frs. 2 mios).

	Développement	Coûts annuels à charge de l'employeur	Commentaires
Variante 1 Pas d'implication directe de l'employeur au niveau de l'accueil extra-familial des enfants	La cotisation due est fixée en fonction de la masse salariale de l'entreprise. Elle est évaluée à 0.09% pour 2009. La cotisation annuelle totale due par l'employeur se monte à Frs 1'800.-. Les employés pouvant justifier de frais de garde reçoivent avec leur salaire la part employeur du bon d'accueil fixée forfaitairement à Frs 80.- par mois, soit Frs 960.- par année et par enfant.	1'800.-	Cette variante permet d'intégrer une certaine solidarité entre les entreprises et les différentes catégories d'employé-e-s qu'elles emploient. Ainsi une entreprise employant beaucoup de femmes mères de famille, financera proportionnellement le bon d'accueil employeur au même niveau qu'une entreprise employant principalement des hommes jeunes et sans enfant.
Variante 2 Location, par l'employeur, de places d'accueil dans une structure existante hors du dispositif bon d'accueil	Le coût moyen d'une place d'accueil préscolaire se monte, sans la contribution des parents, à plus de Frs 14'500.-. Dans le cas de notre exemple, il s'agit de définir le nombre de places nécessaires pour l'entreprise afin de répondre au besoin du personnel. On retiendra que le quart des employés a besoin d'une place d'accueil pour ses enfants, soit 5 employés (nous comptons 1 enfant par employé). Une place étant généralement occupée par deux enfants, l'entreprise devrait donc louer 2,5 places d'accueil dans une structure existante en assurant le financement sous déduction de la contribution des parents soit un montant annuel de Frs 36'250.-.	36'250.-	Cette variante représente un réel avantage financier pour les collectivités publiques. L'employeur se substituant au bon d'accueil financé par la commune et le canton. Cette variante représente une charge financière pour l'entreprise 20 fois plus élevée que la cotisation prévue dans le présent projet de loi.
Variante 3	Cette variante représente un	36'250.-	Mêmes commentaires que pour

Mise en place d'une structure d'accueil propre à l'entreprise ou à un collectif d'entreprises géré hors du dispositif "bon d'accueil"	investissement de départ pour la mise en place de la structure d'accueil. Les coûts de fonctionnement sont, par place et par année, identiques à la variante 2 décrite ci-avant; Les investissements de départ et les facteurs liés aux risques financiers ne sont pas pris en compte. La crèche de l'Etat est financée selon cette variante.		la variante 2. A noter également que la scolarisation des enfants dans leur commune de domicile représente un frein au développement de structures d'accueil parascolaire au niveau d'une entreprise. Cette variante représente une charge financière pour l'entreprise 20 fois plus élevée que la cotisation prévue dans le présent projet de loi.
Variante 4 Location, par l'employeur, de places d'accueil dans une structure existante intégrée au dispositif "bon d'accueil".	Les coûts de location d'une place d'accueil préscolaire sont identiques à la variante 2. A noter que les coûts d'exploitation sont répartis à raison de 22% pour le canton et 78% pour les communes, après paiement de la part des parents. La location payée par l'entreprise contribuera à réduire les coûts de fonctionnement de la structure d'accueil tout en garantissant un certain nombre de places à ses employés. Cette alternative, souple, est régulièrement utilisée dans le dispositif LSAPÉ actuel. La location annuelle est généralement fixée à Frs 5'000.- par place et par année.	12'500.-	Cette variante permet aux employeurs de s'engager concrètement dans une politique visant à permettre à leurs employés de concilier vie familiale et vie professionnelle tout en intégrant le dispositif "bon d'accueil". Cette variante représente une charge financière pour l'entreprise 7 fois plus élevée que la cotisation prévue dans le présent projet de loi.
Variante 5 Mise en place d'une structure d'accueil propre à l'entreprise ou à un collectif d'entreprises intégré au dispositif "bon d'accueil"	Au niveau des coûts d'investissement, cette variante représente le même coût que dans la variante 3; les risques financiers liés à la gestion d'une structure d'accueil sont également présents. Par contre aucune implication financière au niveau des coûts d'exploitation de la structure. Ces derniers sont entièrement assumés par les parents, la commune et le canton. Les coûts liés aux investissements de départ et les facteurs liés aux risques financiers ne sont pas pris en compte. La crèche du CSEM est financée selon cette variante.	1'800.-	Mêmes commentaires que pour la variante 4 mis à part la charge financière qui correspond aux montants prévus par la loi. A noter également que la scolarisation des enfants dans leur commune de domicile représente un frein au développement de structures d'accueil parascolaire au niveau d'une entreprise.
Variante 6 Substitution de l'entreprise aux parents en couvrant tout ou partie de leurs contributions	Le coût moyen d'une place d'accueil préscolaire à charge des parents se monte annuellement à Frs 7'500.-. Une place étant généralement occupée par deux enfants, l'entreprise devrait donc payer un montant maximum de Frs 18'750.- pour les 2.5 places dont elle aurait besoin.	18'750.-	Cette variante permet de réduire la participation des parents de manière plus importante que le prévoit le présent projet de loi. Elle n'a qu'une incidence relative sur les bons d'accueil des communes et du canton puisque l'augmentation de cette participation augmentera d'autant le revenu déterminant servant à calculer le bon d'accueil de la commune et du canton. Cette variante représente une charge financière

			pour l'entreprise 7 fois plus élevée que la cotisation prévue dans le présent projet de loi.
--	--	--	--

En plus des difficultés à arrêter les critères permettant de définir les besoins en places d'accueil d'une entreprise qui souhaiterait être exonérée des cotisations, il est indéniable que les variantes 2, 3, 4 et 6 sont très lourdes financièrement pour l'entreprise. A noter également que l'exonération des cotisations dues par l'employeur ne supprime pas le droit de ses employés à bénéficier du bon d'accueil employeur.

Dès lors, et compte tenu de la difficulté d'arrêter des critères facilement applicables pour déterminer les besoins en places d'accueil, des limites relatives à l'accueil parascolaire et des coûts importants que cela impliquent pour les entreprises, le Conseil d'Etat a renoncé à prévoir dans son projet de loi des dispositions visant à permettre aux employeurs d'être exonérés de leurs cotisations. La démarche ci-dessus a démontré que les variantes 1 ou 4 permettent parfaitement aux entreprises de mettre en place une réelle politique visant une meilleure conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle.

6.6. Répartition des coûts entre les partenaires financiers

Le coût annuel d'une place d'accueil préscolaire se monte en 2008 à Frs 22'000, celui du parascolaire à Frs 11'000.- et celui de l'accueil familial de jour à Frs 5'500.-.

La participation des parents aux coûts d'accueil est actuellement différente selon le type d'accueil. Elle représente le 34% des coûts totaux pour l'accueil préscolaire (moyenne journalière de Frs 31.-), le 23% pour l'accueil parascolaire (moyenne journalière de Frs 11.-) et le 61% pour l'accueil familial de jour (moyenne journalière de Frs 14.-).

Par souci d'équité, d'uniformisation et de simplification, le Conseil d'Etat souhaite harmoniser cette participation entre les trois catégories d'accueil et propose de retenir la participation moyenne du dispositif LSAPE. Cette référence est appliquée uniformément dans le canton depuis 2002. Elle est acceptée par les parents et les autres partenaires, notamment financiers. Le tableau ci-dessous résume l'évolution proposée.

Participation moyenne des parents aux coûts d'accueil

Catégories d'accueil	Participation des parents			
	Dispositif actuel		Projet	
	en Frs	en %	en Frs	en %
Préscolaire	31.-	34%	31.-	34%
Parascolaire	11.-	23%	16.-	34%
Familial de jour	14.-	61%	8.-	34%

Le Conseil d'Etat propose que la part des coûts de l'accueil extra-familial des enfants à charge des parents soit fixée, en moyenne, à 34% pour les trois catégories (préscolaire, parascolaire et accueil familial de jour). Le solde (66%) représente le montant du bon d'accueil réparti entre les employeurs, le canton et les communes.

Après déduction de la contribution forfaitaire des employeurs, versée avec le salaire des employés, le solde du bon d'accueil est réparti entre le canton et la commune de

domicile de l'enfant, à concurrence de 22% pour le canton et de 78% pour la commune, soit les mêmes proportions induites par l'application actuelle de la LSAP.

6.7. Paiement du bon d'accueil

Afin d'assurer une gestion rationnelle des flux financiers induits par l'accueil extra-familial des enfants, le Conseil d'Etat propose d'adopter le principe du tiers payant. Une fois établi par la commune, le bon d'accueil (annexe III) est remis aux parents et à la structure d'accueil. Les parents peuvent faire valoir, cas échéant, leurs droits au niveau du calcul du bon d'accueil. La structure d'accueil établit une facture pour les parents (annexe IV), pour la commune de domicile de l'enfant - pour la part du bon d'accueil à sa charge - (annexe V) et pour le canton - pour la part qui lui incombe - (annexe VI). Pour rappel, la part employeur (forfait) est versée directement par ce dernier à l'employé bénéficiaire, avec son salaire.

6.8. Extension de l'offre

L'extension de l'offre souhaitée par le Conseil d'Etat doit tenir compte des besoins, mais également de paramètres organisationnels, financiers et de main-d'œuvre qualifiée pour planifier l'augmentation de l'offre. La mise en place et la création d'une crèche prend du temps et nécessite du personnel qualifié et des ressources financières. L'extension de l'offre doit donc tenir compte de ces réalités et admettre une progression annuelle possible et réaliste de l'offre, ne serait-ce qu'en tenant compte de la capacité des écoles à former les professionnelles de ces futures structures d'accueil.

Le Conseil d'Etat propose une évolution progressive planifiée entre 2009 et 2012 permettant de passer d'une offre globale de 2'495 places subventionnées en 2008 à environ 5'000 en 2012. Cette évolution paraît réaliste compte tenu des impératifs organisationnels et financiers et permettra, à l'échéance de 2012, d'évaluer la pertinence des 5'000 places ainsi mises à disposition de la population neuchâteloise.

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution de l'offre d'ici 2012 pour les différentes catégories d'accueil:

	2008	2009	2010	2011	2012
Préscolaire	1'367	1'500	1'700	1'900	2'000
AFJ préscolaire	121	200	350	500	650
AFJ parascolaire	211	300	450	600	750
parascolaire	796	1'000	1'200	1'500	1'600
Total	2'495	3'000	3'700	4'500	5'000

Cette planification implique la création d'environ 1'000 places d'accueil préscolaire (464 en structures d'accueil et 529 en accueil familial de jour) et d'environ 1'300 places d'accueil parascolaire (804 en structures d'accueil parascolaire et 539 en accueil familial de jour).

	Situation au 01.01.2008	Proposition de planification au 31.12.2012	Nb de places à créer
Précolaire non subventionné	169	2'000	464
Précolaire subventionné	1'367		
AFJ préscolaire	121	650	529
AFJ parascolaire	211	750	539
parascolaire	796	1'600	804
Total	2'664	5'000	2'336

Les quelque 5'000 places d'accueil extra-familial offertes en 2012 devraient permettre à plus de 10'000 enfants âgés entre 0 et 12 ans de trouver une alternative de prise en charge, compte tenu du principe qu'une place est occupée par deux enfants. Actuellement, environ 5'000 enfants ont une possibilité d'accueil.

6.9. Conséquences financières pour les années 2009 à 2012

Les données développées ci-avant permettent de planifier les charges financières par partenaire. Tout en doublant la capacité globale de l'offre d'accueil subventionnée (de 2'495 à 5'000 places), la charge financière globale est augmentée de 29 mios, passant de 40 mios à 69 mios. Pour les communes, l'augmentation globale correspond à 6 mios, celle du canton à 3 mios et celle des employeurs passerait progressivement de 5.7 mios (2009) à 9.6 mios (2012).

Le passage du subventionnement de l'offre au subventionnement par les bons d'accueil n'engendre aucune dépense supplémentaire. Les coûts développés ci-après sont le seul résultat de l'augmentation voulue de l'offre de places d'accueil supplémentaires.

Pour rappel, les données financières relatives à l'accueil extra-familial des enfants pour l'année 2008 représentent une dépense de l'ordre de 13.1 mios pour les parents, de 22.1 mios pour les communes et de 5.1 mios pour le canton.

Rappel des coûts et du nombre de places pour l'année 2008

	Nb de places	Parents	Communes	Canton	Total
Précolaire	1'367	10'140'000	16'284'000	3'400'000	29'824'000
AFJ - préscolaire	121	394'000	0	257'000	651'000
AFJ - parascolaire	211	686'000	0	448'000	1'134'000
Parascolaire	796	1'953'000	5'805'000	998'000	8'756'000
Total	2'495	13'173'000	22'089'000	5'103'000	40'365'000

Pour 2009, l'offre potentielle de places d'accueil se situera vers 3'000, soit une augmentation de 500 places par rapport à 2008. L'engagement financier est globalement estimé pour les communes à 19.4 mios, à 5.5 mios pour le canton et 5.8 mios pour les employeurs. Le financement de la Confédération, dans le cadre du projet pilote, est estimé à 6.7 mios.

Planification de l'évolution du nombre de places et des coûts pour l'année 2009

	Nb de places	Parents	Communes	Canton	Employeurs	Total
Précolaire	1'500	11'127'000	14'601'000	4'118'000	2'880'000	32'726'000
AFJ - précolaire	200	366'000	254'000	72'000	384'000	1'076'000
AFJ - parascolaire	300	548'000	381'000	108'000	576'000	1'613'000
Parascolaire	1'000	3'740'000	4'165'000	1'175'000	1'920'000	11'000'000
Total	3'000	15'781'000	19'401'000	5'473'000	5'760'000	46'415'000

Pour 2010, l'offre potentielle de places d'accueil se situera vers 3'700, soit une augmentation de 700 places par rapport à 2009. L'engagement financier est globalement estimé pour les communes à 22.5 mios, 6.4 mios pour le canton et 7.1 mios pour les milieux économiques. Le financement de la Confédération dans le cadre du projet pilote peut être estimé à 7.4 mios.

Planification de l'évolution du nombre de places et des coûts pour l'année 2010

	Nb de places	Parents	Communes	Canton	Employeurs	Total
Précolaire	1'700	12'611'000	16'548'000	4'667'000	3'264'000	37'090'000
AFJ - précolaire	350	640'000	445'000	126'000	672'000	1'883'000
AFJ - parascolaire	450	823'000	572'000	161'000	864'000	2'420'000
Parascolaire	1'200	4'488'000	4'998'000	1'410'000	2'304'000	13'200'000
Total	3'700	18'562'000	22'563'000	6'364'000	7'104'000	54'593'000

Pour 2011, l'offre potentielle de places d'accueil se situera vers 4'500, soit une augmentation de 800 places par rapport à 2010. L'engagement financier est globalement estimé à 26.1 mios pour les communes, 7.4 mios pour le canton et 8.6 mios pour les employeurs. Le financement de la Confédération dans le cadre du projet pilote touchera à sa fin en janvier 2011, soit au terme légal du programme d'impulsion. Une prolongation de ce programme au niveau de la Confédération n'est actuellement pas envisagée. Une participation pour 2011 peut néanmoins être estimée à 0.7 mio.

Planification de l'évolution du nombre de places et des coûts pour l'année 2011

	Nb de places	Parents	Communes	Canton	Employeurs	Total
Précolaire	1'900	14'094'000	18'495'000	5'217'000	3'648'000	41'454'000
AFJ - précolaire	500	914'000	635'000	179'000	960'000	2'688'000
AFJ - parascolaire	600	1'097'000	762'000	215'000	1'152'000	3'226'000
Parascolaire	1'500	5'610'000	6'248'000	1'762'000	2'880'000	16'500'000
Total	4'500	21'715'000	26'140'000	7'373'000	8'640'000	63'868'000

Pour 2012, l'offre potentielle de places d'accueil se situera vers 5'000, soit une augmentation de 500 places par rapport à 2011 et de plus de 2'500 places par rapport à

2008. L'engagement financier est globalement estimé à 27.9 mios pour les communes, 7.9 mios pour le canton et 9.6 mios pour les employeurs.

Planification de l'évolution du nombre de places et des coûts pour l'année 2012

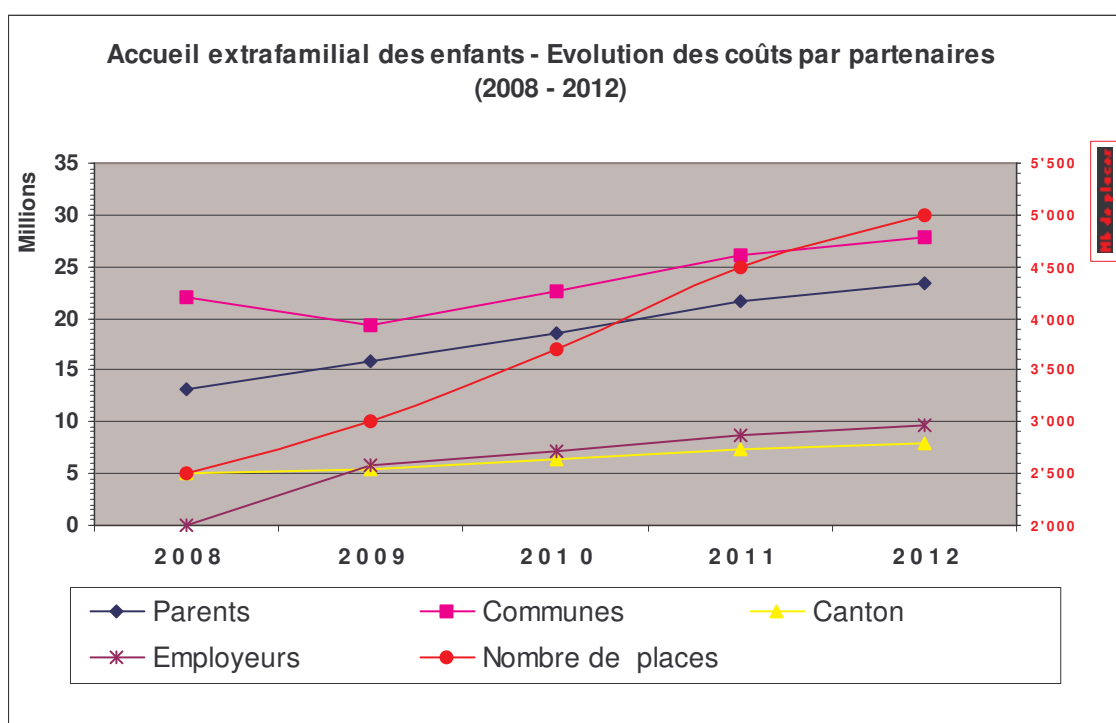
	Nb de places	Parents	Communes	Canton	Employeurs	Total
Préscolaire	2'000	14'836'000	19'468'000	5'491'000	3'840'000	43'635'000
AFJ - préscolaire	650	1'188'000	826'000	233'000	1'248'000	3'495'000
AFJ - parascolaire	750	1'371'000	953'000	269'000	1'440'000	4'033'000
Parascolaire	1'600	5'984'000	6'664'000	1'880'000	3'072'000	17'600'000
Total	5'000	23'379'000	27'911'000	7'873'000	9'600'000	68'763'000

Le tableau ci-dessous récapitule la planification du nombre de places et l'évolution des coûts globaux entre 2009 et 2012:

Récapitulatif de la planification de l'évolution du nombre de places et des coûts

	Nb de places	Parents	Communes	Canton	Employeurs	Total
2008	2'495	13'173'000	22'089'000	5'103'000	0	40'365'000
2009	3'000	15'781'000	19'401'000	5'473'000	5'760'000	46'415'000
2010	3'700	18'562'000	22'563'000	6'364'000	7'104'000	54'593'000
2011	4'500	21'715'000	26'140'000	7'373'000	8'640'000	63'868'000
2012	5'000	23'379'000	27'911'000	7'873'000	9'600'000	68'763'000

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution des coûts par partenaire et le développement du nombre de places d'accueil entre 2008 et 2012:



6.10. Participation de la Confédération

La Confédération a déjà reconnu Neuchâtel comme canton pilote pour ce projet. Les négociations sur le montant de la subvention fédérale sont encore en cours. Un mandat de prestations mentionnant tous les paramètres du projet pilote et du subventionnement sera finalisé et signé avant la fin de l'année 2008. Il concernera le volet de l'accueil préscolaire de ce rapport.

Les subventions que la Confédération devrait accorder à ce projet pilote peuvent s'élever au maximum à 30% des coûts de l'accueil préscolaire ainsi que des coûts de conduite et d'évaluation continue du projet pilote. Les partenaires financeurs doivent consacrer globalement, chaque année, au moins la même somme qu'ils ont allouée aux structures d'accueil préscolaire au cours de l'année civile précédant le début du projet¹⁰. Pour l'année 2008, le total des coûts de l'accueil préscolaire des enfants, après déduction de la contribution des parents, représente environ 20 mio. Ce montant est considéré comme "franchise" pour le calcul des subventions fédérales à recevoir, selon le tableau ci-dessous:

Subventions de la Confédération

		Nb de places	Communes	Canton	Employeurs	Total communes et canton	
2008	Préscolaire	1'367	16'284'000	3'400'000	0	19'684'000	
	AFJ - préscolaire	121	0	257'000	0	257'000	
	Total	1'488	16'284'000	3'657'000	0	19'941'000	
		Nb de places	Communes	Canton	Employeurs	Total du BdA	Confédération
2009	Préscolaire	1'500	14'601'000	4'118'000	2'880'000	21'599'000	
	AFJ - préscolaire	200	254'000	72'000	384'000	710'000	
	Total	1'700	14'855'000	4'190'000	3'264'000	22'309'000	2'368'000
		Nb de places	Communes	Canton	Employeurs	Total du BdA	Confédération
2010	Préscolaire	1'700	16'548'000	4'667'000	3'264'000	24'479'000	
	AFJ - préscolaire	350	445'000	126'000	672'000	1'243'000	
	Total	2'050	16'993'000	4'793'000	3'936'000	25'722'000	5'781'000
		Nb de places	Communes	Canton	Employeurs	Total du BdA	Confédération (jusqu'au 31 janvier 2011)
2011	Préscolaire	1'900	18'495'000	5'217'000	3'648'000	27'360'000	
	AFJ - préscolaire	500	635'000	179'000	960'000	1'774'000	
	Total	2'400	19'130'000	5'396'000	4'608'000	29'134'000	728'350

Ainsi, durant la phase de projet pilote, jusqu'au 31 janvier 2011 (fin du programme d'impulsion), les subventions cumulées de la Confédération devraient représenter un montant d'environ 8.9 mio.

Ces subventions doivent permettre de financer la part, non prise en charge par la Confédération, des coûts de mise en œuvre du projet pilote (suivi scientifique et

¹⁰ Art. 14 al. 4 de l'Ordonnance sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants du 9 décembre 2002.

plateforme informatique) d'une part et l'extension de l'offre en remboursant proportionnellement les trois partenaires financiers d'autre part. Les subventions sont versées au canton qui assurera la redistribution des montants alloués.

Le développement d'une application informatique doit permettre une gestion performante du dispositif d'accueil (plateforme publique de gestion des places disponibles) et des bons d'accueil entre les différents partenaires (communes, parents, structures d'accueil et canton).

Dans le cadre du projet pilote de la Confédération, un suivi scientifique du projet doit être assuré. Les coûts de ce suivi, limités à la période nécessaire à l'évaluation, seront financés par une subvention fédérale spécifique (30% des coûts) et par les subventions fédérales reçues pour les bons d'accueil pour le solde (70%).

Le tableau ci-dessous récapitule les coûts de mise en œuvre liés au projet "bon d'accueil". Ces derniers seront gérés au niveau de l'Etat :

Coûts de mise en œuvre

	2009	2010	2011
Financement du 70% du poste pour le suivi scientifique	100'000	100'000	100'000
Réalisation et mise en place d'une plateforme informatique	300'000	200'000	
Total des coûts de mise en œuvre	400'000	300'000	100'000

Les subventions versées par la Confédération, dans le cadre du projet pilote, permettent de financer:

- les coûts de mise en œuvre;
- l'augmentation de l'offre, en répartissant proportionnellement le solde entre les trois partenaires (communes, employeurs et canton), selon le tableau suivant :

	en % des subventions fédérales	en Frs pour 2009	en Frs pour 2010	en Frs pour 2011
Restitution proportionnelle aux communes	60%	1'180'800	3'288'600	377'010
Restitution proportionnelle aux caisses de compensation	20%	393'600	1'096'200	125'670
Restitution proportionnelle au canton	20%	393'600	1'096'200	125'670
Total	100%	1'968'000	5'481'000	628'350

Le tableau ci-dessous récapitule les montants annuels versés par la Confédération et leur répartition :

	en Frs pour 2009	en Frs pour 2010	en Frs pour 2011
Coûts de mise en œuvre	400'000	300'000	100'000
Restitution proportionnelle aux communes	1'180'800	3'288'600	377'010
Restitution proportionnelle aux caisses de compensation	393'600	1'096'200	125'670
Restitution proportionnelle au canton	393'600	1'096'200	125'670
Total	2'368'000	5'781'000	728'350

La restitution proportionnelle – après déduction des coûts de mise en œuvre - des subventions de la Confédération représente des recettes extraordinaires pour le canton, les communes et les employeurs. Ces recettes extraordinaires ne sont pas prises en compte dans la présentation des coûts liées à l'amélioration de l'offre de place d'accueil développée au chapitre 6.9. et 7.

Enfin, il faut souligner que la mise en œuvre de ce projet pilote ne péjore pas, dans le cadre du programme d'impulsion, le droit aux aides fédérales versées directement aux institutions qui offrent de nouvelles places d'accueil ou qui augmentent leur capacité d'accueil.

7. CONSEQUENCES

7.1. Au niveau qualitatif

L'évolution du dispositif législatif ainsi que l'introduction du système de bons d'accueil sont conformes aux exigences de l'OPEE. La prise en charge des enfants, leur encadrement ainsi que leur sécurité sont assurés. Le passage au financement par les bons d'accueil doit, par ailleurs, permettre aux parents d'influer la qualité de l'accueil en créant ou en choisissant les structures qualitativement les meilleures. Cette appréciation parentale, accompagnée de la surveillance des structures d'accueil par le canton, doivent permettre de garantir le maintien du niveau qualitatif actuel de l'accueil extra-familial des enfants, voire même de l'améliorer.

Le dispositif législatif en vigueur et notamment l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption permettent de garantir les standards actuels de qualité. Aucune modification à ce niveau n'est envisagée par le Conseil d'Etat dans le cadre de ses compétences. Au contraire, la surveillance des institutions bénéficiant des bons d'accueil sera renforcée afin de garantir, sur le terrain, l'application du cadre normatif arrêté par le Conseil d'Etat.

7.2. Au niveau des communes

La mise en œuvre des bons d'accueil représente une simplification de l'organisation du travail administratif des communes.

Le calcul du bon d'accueil ne représente pas un changement fondamental par rapport à la situation actuelle. Le recours, à terme, au revenu déterminant unifié permettra de rendre le travail administratif qui découle des bons d'accueil plus efficient, donc plus rapide et par-là même moins coûteux.

a) Conséquences au niveau du personnel communal

Les coûts administratifs liés à la gestion des bons d'accueil seront réduits dans la mesure où les données (revenu déterminant unifié) utiles pour établir la valeur économique personnalisée du bon d'accueil seront déjà connues, dans le cadre de la fixation du droit aux autres prestations sociales accordées sous condition de ressources (notamment les subsides LAMAL), conformément à la LHaCoPS. A terme, les coûts administratifs spécifiques liés au calcul du bon d'accueil devraient donc baisser. L'économie réalisable au niveau des effectifs communaux n'est toutefois pas chiffrable.

b) Conséquences financières

Les conséquences financières pour les communes sont décrites selon les critères suivants :

- le financement des bons d'accueil;
- la cotisation des communes en leur qualité d'employeur;
- la part communale des subventions fédérales perçues dans le cadre du projet pilote.

En 2009, les coûts relatifs au financement des bons d'accueil sont proportionnellement plus bas qu'actuellement, malgré l'augmentation de l'offre. Cette diminution est notamment due à la participation, nouvelle, des employeurs. Pour les années suivantes (2010 à 2012), l'augmentation globale des coûts est due au développement de l'offre.

	Nb de places	Coûts à charge des communes	Variation par rapport à 2008
2008	2'495	22'089'000	
2009	3'000	19'401'000	-2'688'000
2010	3'700	22'563'000	+474'000
2011	4'500	26'140'000	+4'051'000
2012	5'000	27'911'000	+5'822'000

La contribution des communes en leur qualité d'employeur est définie en fonction des pourcentages calculés au chapitre 6.4. En 2009, cette contribution représente une dépense nouvelle cumulée estimée à de Frs 310'000.- pour les communes. Sans tenir compte du remboursement lié à la répartition des subventions versées par la Confédération, l'évolution de ces cotisations se résume comme suit:

	Masse salariale totale des communes	En % de la masse salariale des communes	Total en Frs
2009	350'000'000	0.09%	310'000
2010	350'000'000	0.11%	383'000
2011	350'000'000	0.13%	465'000
2012	350'000'000	0.15%	517'000

Durant la phase de projet pilote, le financement obtenu de la Confédération doit permettre de réduire la charge des communes, proportionnellement à leur effort financier (chapitre 6.10.).

	en % du solde des subventions fédérales	en Frs pour 2009	en Frs pour 2010	en Frs pour 2011
Restitution proportionnelle aux communes (ch. 6.10.)	60%	1'180'800	3'288'600	377'010

Les conséquences financières consolidées pour les communes sont les suivantes (Recettes (-) / charges supplémentaires (+) en francs) :

	Part aux bons d'accueil	Cotisations employeurs	Remboursement de la Confédération	Total
2008	22'100'000	0	0	22'100'000
2009	19'401'000	+ 310'000	- 1'180'800	18'530'200
2010	22'563'000	+ 383'000	- 3'288'600	19'657'400
2011	26'140'000	+ 465'000	- 377'010	26'227'990
2012	27'910'000	+ 517'000	0	28'427'000

7.3. Au niveau du canton

Pour le canton, ce projet de loi n'a que peu d'effet au niveau de son organisation générale.

a) Conséquences au niveau du personnel

Le renforcement de la surveillance des structures d'accueil, voulu par le Conseil d'Etat, implique l'engagement d'un nouveau poste équivalent plein-temps de conseiller-ère éducatif-ve (Frs 92'000.-) spécifiquement chargé de la surveillance et de l'accompagnement des projets de création de nouvelles places d'accueil durant la phase d'élaboration notamment.

Les coûts d'infrastructure pour ce nouveau poste (mobilier, informatique, téléphonie, locaux) n'engendrent pas de dépenses supplémentaires, les ressources internes au service permettant d'intégrer ce nouveau poste.

b) Conséquences financières

Les conséquences financières pour le canton sont décrites selon les critères suivants :

- le financement des bons d'accueil;
- la cotisation du canton en sa qualité d'employeur;
- la facturation d'un émolument de gestion;
- la part cantonale des subventions fédérales perçues dans le cadre du projet pilote.

En 2009, les coûts relatifs au financement des bons d'accueil augmentent proportionnellement à l'offre de nouvelles places d'accueil.

	Nb de places	Coûts à charge du canton (budget 2008)	Variation par rapport à 2008
2008	2'495	5'103'000	
2009	3'000	5'473'000	+ 370'000
2010	3'700	6'364'000	+ 1'261'000
2011	4'500	7'373'000	+ 2'270'000
2012	5'000	7'873'000	+ 2'770'000

La contribution du canton, en sa qualité d'employeur, est définie en fonction des pourcentages calculés au chapitre 6.4. En 2009, cette contribution représente une dépense nouvelle estimée à Frs 399'000.- pour le canton.

	Masse salariale totale du canton	En % de la masse salariale du canton	Total
2009	450'000'000	0.09%	399'000
2010	450'000'000	0.11%	491'000
2011	450'000'000	0.13%	598'000
2012	450'000'000	0.15%	665'000

Cette nouvelle dépense est compensée par la suppression de la subvention versée par l'Etat pour la crèche qu'il a créée en automne 2008 pour ses employés (30 places, financées selon la variante 3 décrite au chapitre 6.5.). Dans ce cadre, l'Etat se substitue, pour ses employés, aux communes de domicile des enfants accueillis dans cette crèche. Pour 2008 (septembre à décembre), cette participation devrait se monter à Frs 200'000.- (budget 2008). Pour 2009, cette subvention est estimée à Frs 450'000.-. Pour les années suivantes, ce même montant peut, au minimum, être reporté. La mise en œuvre du dispositif des bons d'accueil au niveau du canton rend cette subvention caduque (chapitre 6.5.) si l'on accepte que le paiement de la cotisation employeur, prévue au chapitre 6.4., est plus avantageuse financièrement pour l'Etat que son engagement financier actuel.

Actuellement, l'intervention du SMT (autorisation et surveillance) est gratuite. Le Conseil d'Etat souhaite introduire un émolument de gestion pour chaque décision rendue. Un émolument de Frs 200.- par décision est envisagé par le Conseil d'Etat et permettre une nouvelle recette. Compte tenu de la diversité des capacités d'accueil des structures concernées, il est difficile, en lien avec l'augmentation des places planifiées, de définir un montant global pour cette nouvelle recette. Selon les estimations du SMT, un montant annuel de l'ordre de Frs 30'000.- représentant quelque 150 décisions, paraît réaliste.

Durant la phase de projet pilote, le financement obtenu de la Confédération doit permettre de réduire la charge cantonale, proportionnellement à son effort financier (chapitre 6.10.). Pour rappel, les coûts de mise en œuvre seront gérés au niveau du canton.

	en % des subventions fédérales	en Frs pour 2009	en Frs pour 2010	en Frs pour 2011
Coûts de mise en œuvre		400'000	300'000	100'000
Restitution proportionnelle au canton (ch. 6.10.)	20%	393'600	1'096'200	125'670
Total		793'600	1'396'200	225'670

Les conséquences financières consolidées (dans le tableau ci-dessous) pour le canton présentent, à l'horizon 2010 une augmentation des dépenses de Frs 2.8 millions, liées à **l'augmentation de l'offre de places d'accueil extra-familial dans le canton.**

Conséquences financières consolidées

	2008	2009	2010	2011	2012
Part aux bons d'accueil	5'103'000	5'473'000	6'364'000	7'373'000	7'873'000
Cotisation employeur		399'000	491'000	598'000	665'000
Émoluments administratifs		-30'000	-30'000	-30'000	-30'000
Conséquence sur le personnel		92'000	92'000	92'000	92'000
Coûts de mise en œuvre		400'000	300'000	100'000	
Remboursement de la Confédération		-793'600	-1'396'200	-225'670	
Subvention crèche de l'Etat	200'000	-450'000	-450'000	-450'000	-450'000
Coût total	5'303'000	5'090'400	5'370'800	7'457'330	8'150'000
Variation annuelle		-212'600	+280'400	+2'086'530	+692'670
Variation par rapport à 2008		-212'600	+67'800	+2'154'330	+2'847'000

8. COMPATIBILITE AVEC LA LOI SUR LES SUBVENTIONS

Le projet de loi répond aux conditions de la loi sur les subventions, du 1^{er} février 1999. Les subventions sont accordées sous forme d'indemnités conformément à l'article 3. lettre a de la loi sur les subventions.

9. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

Article premier

Il est nécessaire de rendre le domaine légal de la petite enfance plus lisible et de rassembler dans la même loi : protection selon l'OPEE et le financement de l'accueil extra-familial.

Le canton pourrait dès lors ne disposer que d'une loi et d'un règlement d'application.

Article 2

Cet article ne suscite aucun commentaire.

Article 3

Les définitions de l'article 3 permettent d'intégrer les notions d'accueil, telles que l'accueil parascolaire et l'Accueil familial de jour (AFJ) qui ne pouvaient être déduites des notions de temps d'ouverture élargi (TOE) ou temps d'ouverture restreint (TOR).

Articles 4 à 6

Ces articles ne suscitent aucun commentaire.

Article 7

Disposition permettant de reprendre l'ensemble des compétences du Service des mineurs et tutelles (SMT) relatives à l'autorisation et à la surveillance des structures d'accueil.

Article 8

Disposition nécessaire pour la mission de surveillance du SMT lui permettant d'obtenir les renseignements nécessaires à son activité dans le respect de la loi sur la protection de la personnalité (LCPP).

Articles 9 à 14

Ces articles ne suscitent aucun commentaire.

Article 15

La facture est composée du solde après déduction du bon d'accueil des autorités publiques.

Articles 16 à 19

Ces articles ne suscitent aucun commentaire.

Article 20

Les accords bilatéraux et de réciprocité intercantonale permettent aux salariés domiciliés hors canton de bénéficier également du bon d'accueil pour la part employeur seulement.

Article 21 à 35

Ces articles ne suscitent aucun commentaire.

Article 36

La dénonciation peut être le fait du Service, de la Commune ou de la Caisse.

Articles 37 à 44

Ces articles ne suscitent aucun commentaire.

10. VOTE DU GRAND CONSEIL

Les lois et décrets qui entraînent des dépenses nouvelles renouvelables supérieures à Frs 500.000.- par année doivent être votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (art. 57, al.2, Cst. NE; art. 4, al. 2 de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980). Le montant des dépenses à prendre en considération est le montant des dépenses nettes, c'est-à-dire les dépenses brutes diminuées des recettes qui y sont directement liées.

Le tableau qui suit récapitule les montants à prendre en considération dans le cadre du frein aux dépenses. Les montants indiqués représentent la différence par rapport à la situation actuelle, soit 2008. Contrairement au tableau figurant sous chiffre 7.3 ci-dessus et qui récapitule les conséquences financières consolidées pour le canton, le présent tableau ne prend pas en considération la part du canton aux subventions de la Confédération, ni les coûts de mise en œuvre qui découlent du respect des conditions mises au subventionnement. En effet, ces subventions fédérales représentent une mesure ponctuelle de soutien à la *création* de places d'accueil extra-familial accordée pour trois ans au plus. Temporaires - elles n'allègent les charges que pour une période limitée au 31 janvier 2011 – elles ne peuvent pas être prises en considération pour la détermination du montant des dépenses nouvelles renouvelables découlant du projet de loi qui vous est soumis et qui, elles, seront pérennes.

Vote du Grand Conseil – récapitulation des dépenses nouvelles renouvelables

	2008	2009	2010	2'011	2012
Part aux bons d'accueil	5'103'000	5'473'000	6'364'000	7'373'000	7'873'000
Cotisation employeur		399'000	491'000	598'000	665'000
Émoluments administratifs		-30'000	-30'000	-30'000	-30'000
Conséquence sur le personnel		92'000	92'000	92'000	92'000
Subvention crèche de l'Etat	200'000	-450'000	-450'000	-450'000	-450'000
Coût total	5'303'000	5'484'000	6'467'000	7'583'000	8'150'000
Variation annuelle		+181'000	+983'000	+1'116'000	+567'000
Variation par rapport à 2008		+181'000	+1'164'000	+2'280'000	+2'847'000

Le montant net des dépenses nouvelles renouvelables découlant du présent projet de loi étant supérieur à Frs 500.000.-, son adoption est soumise à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

11. MOTION ET POSTULAT

11.1. Motion populaire Myriam Rais-Liechti 04.174

Pour que les crèches puissent continuer d'exercer Demande

La présente motion populaire a pour but de demander au Conseil d'Etat d'étudier la révision de certaines dispositions si exclusives et restrictives dans les règlements d'application qu'elles empêchent toute souplesse, même celle requise par le bon sens. La révision doit conduire à ce que les crèches et garderies, en premier lieu celles qui sont privées et non subventionnées – et qui désirent le rester – puissent continuer d'exercer comme elles l'ont fait jusqu'à ce jour et à la satisfaction des parents.

- En se conformant à l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfant (OPEE);
- En faisant l'objet d'une surveillance conformément à ce qui est prévu dans l'OPEE.

Les signataires de la présente motion populaire demandent au Conseil d'Etat et au Grand Conseil d'étudier la possibilité de réviser certaines dispositions:

- de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance, du 6 février 2001;
- du règlement d'application de ladite loi, du 5 juin 2002;
- du règlement d'application de l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants (RAOPE), modifié par analogie le 13 novembre 2002.

Pour éviter de nouvelles fermetures de crèches dans les mois à venir, les signataires invitent le Conseil d'Etat à traiter rapidement le contenu de leur demande, une fois que la motion aura été acceptée par le Grand Conseil.

Nous demandons également au Conseil d'Etat de dresser un état des lieux en tenant compte des interrogations suivantes:

- Combien de crèches privées ont réussi à s'adapter aux nouvelles exigences légales et combien n'ont pas réussi et pourquoi ?
- Nous désirons savoir si le nombre de places est proche des objectifs fixés par le plan d'équipement ?
- Si non, quelles seront les mesures d'impulsion que le Conseil d'Etat envisage de prendre pour y parvenir ?

Nous désirons également être renseignés sur les conséquences de la réorganisation du secteur de la petite enfance et de l'accueil extra-familial.

Nous constatons que le personnel de ces structures n'est pas soumis aux mêmes conditions de travail, bien que les exigences soient identiques au niveau de la formation. Nous demandons au Conseil d'Etat de trouver des solutions.

*Première signataire: Myriam Rais-Liechti, rue du Jura 43, 2525 Le Landeron
Motion populaire munie de 286 signatures*

La motion populaire Myriam Rais-Liechti 04.174 "Pour que les crèches puissent continuer d'exercer", adoptée le 28 mars 2006 par le Grand Conseil, demande au Conseil d'Etat et au Grand Conseil de réviser certaines dispositions de la LSAPE, du RALSAPE et du RAOPEE.

Un amendement de la motion populaire demande également un état des lieux de la situation cantonale de l'accueil extra-familial des enfants.

Le présent rapport répond aux préoccupations de la motion populaire amendée. Le Conseil d'Etat propose donc son classement.

11.2. Postulat des groupes radical et libéral-PPN 07.171

Bons de garde : une idée à étudier

Nous demandons au Conseil d'Etat d'une part d'étudier la faisabilité, les avantages et les inconvénients de l'introduction d'un système de bons de garde dans le canton de Neuchâtel et d'autre part d'essayer d'obtenir le statut de canton pilote en la matière auprès de la Confédération.

Signataires: R. Comte, J.-B. Wälti et C. Gueissaz

Le postulat des groupes radical et libéral-PPN 07.171 a été accepté par le Grand Conseil le 4 septembre 2007 dans le prolongement des débats relatifs à la déductibilité des frais de garde au niveau fiscal. Ce postulat demande au Conseil d'Etat *d'étudier la faisabilité, les avantages et les inconvénients de l'introduction d'un système de bons de garde dans le canton de Neuchâtel et d'autre part d'essayer d'obtenir le statut de canton pilote en la matière auprès de la Confédération.*

Le présent rapport répond aux préoccupations du postulat. Le Conseil d'Etat vous propose donc son classement.

11.3. Initiative législative populaire "Pour un nombre approprié de structures d'accueil de qualité"

Les électrices et les électeurs soussignés faisant application des articles 98 et suivants de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative:

L'Etat de Neuchâtel garantit à tout enfant résidant sur son territoire une place en structure d'accueil en temps d'ouverture élargi (12h/j) dès sa naissance et jusqu'à la fin de sa scolarité obligatoire.

Ces structures d'accueil répondent à des critères stricts d'économicité pour les usagers, d'universalité de l'accueil, de prévention sociale et de qualité de l'encadrement. Elles respectent au surplus les dispositions contenues dans la loi cantonale sur l'accueil de la petite enfance, du 6 février 2001, et dans le règlement cantonal d'application de l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (RAOPEE), du 13 novembre 2002.

L'Etat de Neuchâtel veille à l'application de ces mesures dans un délai de deux ans. Il reconnaît au surplus le rôle spécifique de l'association cantonale de l'accueil familial de jour.

Le traitement de l'initiative législative populaire fait l'objet d'un rapport séparé du Conseil d'Etat au Grand Conseil.

12. CONCLUSIONS

Le bon d'accueil représente certainement un projet majeur dans la mise en œuvre d'une politique moderne de l'accueil extra-familial des enfants dans le canton. Le projet de loi doit être, pour les collectivités neuchâteloises, pour l'économie ainsi que pour les familles du canton, un outil dynamique et responsabilisant. Dynamique parce que cette loi permet et incite la création de nouvelles places d'accueil grâce à un allègement des procédures. Responsabilisant parce que le bon d'accueil permet aux parents ainsi qu'à leurs enfants de choisir l'alternative de garde qui leur convient le mieux.

Le Conseil d'Etat n'oublie toutefois pas que ce projet de loi touche une partie vulnérable de la population, les petits enfants. Conformément à la Convention des droits de l'enfant, à la Constitution suisse et à la Constitution neuchâteloise, ces enfants ont un droit légitime de protection. Ils ont le droit de bénéficier de places d'accueil de qualité, sécurisantes, favorisant leur épanouissement, leurs apprentissages, leur socialisation et l'égalité des chances. Dans ce but, le projet de loi permet de traduire, dans les faits, cette responsabilité de l'Etat en assurant aux enfants un accueil de qualité, tant au niveau des infrastructures que de l'encadrement.

Le projet de loi amène une simplification juridique bienvenue, favorisant la compréhension de l'organisation du système. Le présent projet de loi et son futur règlement d'application doivent remplacer la LSAPE, le RALSAPE et le RAOPEE. De trois textes légaux cantonaux deux resteront! La lisibilité du droit en sera certainement facilitée.

La collectivité neuchâteloise dans son ensemble doit être gagnante dans ce projet. Une politique proactive en matière de création de places d'accueil, une gestion simplifiée du financement ainsi qu'un dispositif permettant de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. L'attractivité économique cantonale en sera améliorée 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 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et instituant le bon d'accueil (loi sur l'accueil des enfants LAE) et de classer la motion populaire et le postulat ci-avant.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 20..

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
R. Debély

Le chancelier,
J.-M. Reber

Loi régulant le placement d'enfants à des fins d'entretien et instituant le bon d'accueil (Loi sur l'accueil des enfants LAE)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 316 et 317 du code civil, du 10 décembre 1907;

vu la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants du 4 octobre 2002;

vu l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE), du 19 octobre 1977;

vu l'article 14 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.Ne), du 24 septembre 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du date,

décrète:

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Buts **Article premier** ¹La loi vise à assurer la protection des enfants accueillis hors du milieu familial de la naissance jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire ou jusqu'à quinze ans révolus.

²Elle encourage la création de places d'accueil.

³Elle règle l'octroi de bons d'accueil, subventions sous forme d'indemnités, de l'Etat et des communes aux représentants légaux pour l'accueil extra-familial de leurs enfants.

⁴Elle règle la participation des employeurs au financement et à l'octroi d'un bon d'accueil pour leurs salariés.

Champ d'application **Art. 2** La loi est applicable à toutes les structures d'accueil extra-familial, qu'elles soient publiques ou privées, et qui sont autorisées à exercer une activité conformément à la législation fédérale sur le placement d'enfants hors du milieu familial.

Définitions **Art. 3** On entend par :

a) *structures d'accueil extra-familial*: les personnes ou les institutions accueillant des enfants (par exemple, parents d'accueil de jour, famille d'accueil) ainsi que les structures d'accueil de jour (par exemple, crèches, ateliers, garderies, accueils parascolaires);

b) *structures d'accueil préscolaire*: les institutions, publiques ou privées, qui accueillent les enfants de la naissance jusqu'à l'entrée en deuxième année de l'école enfantine.

c) *structures d'accueil parascolaire*: les institutions, publiques ou privées, qui accueillent les écoliers dès la deuxième année de l'école enfantine jusqu'à douze ans révolus et en dehors des horaires scolaires.

d) *structures d'accueil familial de jour*: les personnes qui accueillent, à leur domicile, les enfants de la naissance jusqu'à quinze ans révolus.

e) *bon d'accueil*: aide des employeurs ou subvention forfaitaire allouée par l'Etat et les communes aux représentants légaux destinées à couvrir tout ou partie du coût de l'accueil de leurs enfants;

CHAPITRE 2

Autorités

Département **Art. 4** Le département désigné par le Conseil d'Etat (ci-après le département) est chargé de l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution.

Service des mineurs et des tutelles **Art. 5** Le service des mineurs et des tutelles (ci-après le service) est l'organe opérationnel du département.

1. Organe opérationnel

2. Autorité d'exécution **Art. 6** Le service est l'autorité d'exécution prévue par l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE), du 19 octobre 1977.

3. Compétences **Art. 7** ¹Le service prend toutes les décisions prévues par l'OPEE et la présente loi afin de garantir le bien-être et la sécurité des enfants accueillis.

²Il accorde et retire l'autorisation d'exploitation des structures d'accueil.

³Il surveille et conseille les structures d'accueil.

⁴Il prend toutes les décisions qui ne sont pas expressément réservées à une autre autorité.

4. Renseignements **Art. 8** Le service est habilité à demander aux autorités civiles, pénales et administratives tout renseignement utile à l'accomplissement de sa tâche.

CHAPITRE 3

Bon d'accueil pour l'accueil extra-familial des enfants

Section 1

Etat - Communes

Forme **Art. 9** ¹Le Conseil d'Etat définit la forme du bon d'accueil.

²Le bon d'accueil n'est pas un papier valeur au sens des articles 965 et suivant du code des obligations suisse, du 10 décembre 1907.

Contenu **Art. 10** ¹Le bon d'accueil indique les données personnelles de l'enfant titulaire du droit.

²Il mentionne sa valeur économique.

Conditions d'octroi **Art. 11** ¹Pour obtenir un bon d'accueil, les représentants légaux doivent :

- a) être domiciliés dans le canton;
- b) justifier que l'enfant pour lequel le bon d'accueil est demandé est âgé de moins de 12 ans révolus ou scolarisé à l'école primaire;
- c) composer une unité économique de référence telle que prévue par la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS), du 23 février 2005;
- d) exercer une activité professionnelle dépendante ou indépendante rémunérée de 20% au moins pour chacun des membres constituant l'unité économique de référence;
- e) être au bénéfice d'une place dans une structure d'accueil préscolaire, parascolaire ou familial de jour;
- f) déposer une demande, signée par l'un des représentants légaux de l'enfant, auprès de la commune de domicile de l'enfant.

²Les enfants mineurs et majeurs sont exclus du calcul de l'unité économique de référence des représentants légaux.

Valeur économique de référence

Art. 12 ¹La valeur économique de référence du bon d'accueil est fixée par le Conseil d'Etat.

²Elle s'élève, par jour, au moins à:

- a) cinquante francs pour l'accueil préscolaire;
- b) vingt-cinq francs pour l'accueil parascolaire;
- c) cinq francs pour l'accueil familial de jour.

Valeur économique personnalisée

Art. 13 ¹La commune de domicile de l'enfant effectue le calcul de la valeur économique personnalisée du bon d'accueil en fonction du revenu déterminant unifié des représentants légaux, conformément à la LHaCoPS.

²Elle fixe également le nombre total de jours mensuels auquel l'enfant a droit, au prorata du taux d'activité le plus bas des membres de l'unité économique de référence, majoré de 10%.

³Le Conseil d'Etat définit le barème applicable.

Encaissement du bon d'accueil

Art. 14 La commune de domicile de l'enfant établit le bon d'accueil et l'adresse à la structure d'accueil concernée pour que celle-ci puisse le faire valoir auprès de la commune et de l'Etat.

Facture de la structure d'accueil

Art. 15 Les représentants légaux s'acquittent de la facture de la structure d'accueil.

Répartition du financement

Art. 16 ¹Le financement des bons d'accueil est réparti à raison de :

- 1) 22% pour l'Etat;
- 2) 78% pour les communes.

²Chaque commune prend à sa charge les bons d'accueil qu'elle a établis, déduction faite de la part de l'Etat.

Prescription et restitution du bon d'accueil

Art. 17 La prescription du bon d'accueil et la restitution du bon d'accueil indu de l'Etat et de la commune sont réglées par la loi sur les subventions, du 1^{er} février 1999.

Section 2

Employeurs

Principe

Art. 18 ¹Les employeurs financent un bon d'accueil.

Assujettissement des employeurs

Art. 19 ¹Sont assujettis à la présente loi les employeurs soumis à la loi d'introduction de la loi fédérale sur les allocations familiales (LILAFam), du ...

²Les employeurs sont affiliés à la même caisse que celle qui perçoit les cotisations prévues par la LILAFam.

Bénéficiaires

Art. 20 Les bénéficiaires du bon d'accueil sont les salariés, au sens de l'article 21 LILAFam.

Conditions d'octroi
1. Salariés domiciliés dans le canton

Art. 21 Pour obtenir un bon d'accueil, les salariés domiciliés dans le canton doivent :

- a) être bénéficiaires d'un droit aux allocations familiales;
- b) être bénéficiaires d'un bon d'accueil établi par la commune de domicile de l'enfant;
- c) déposer une demande, signée par l'un des représentants légaux de l'enfant, auprès de l'employeur.

2a. Salariés domiciliés hors canton

Art. 22 Pour obtenir un bon d'accueil, les salariés domiciliés hors canton doivent :

- a) être bénéficiaires d'un droit aux allocations familiales;
- b) justifier que l'enfant pour lequel le bon d'accueil est demandé est âgé de moins de 12 ans révolus ou scolarisé à l'école primaire;
- c) exercer une activité professionnelle rémunérée non cumulée de 20% au moins;
- d) être au bénéfice d'une place dans une structure d'accueil préscolaire, parascolaire ou familial de jour;
- e) déposer une demande, signée par l'un des représentants légaux de l'enfant, auprès de l'employeur.

2b. Examen des conditions d'octroi

Art. 23 ¹La commune dans laquelle les bénéficiaires exercent leur activité professionnelle principale examine si les conditions d'octroi prévues sous lettres a à d de l'article 22 sont réunies.

²La commune établit une attestation et l'adresse aux bénéficiaires.

Valeur économique forfaitaire	Art. 24 Le bon d'accueil est fixé forfaitairement à quatre-vingts francs par mois et par enfant.
Païement	Art. 25 Le bon d'accueil est versé par l'employeur avec le salaire des bénéficiaires.
Financement	<p>Art. 26 ¹Les caisses de compensation pour allocations familiales, actives dans le canton au sens de la LILAFam (ci-après: les caisses de compensation), sont compétentes pour prélever les cotisations nécessaires au financement du bon d'accueil octroyé par les employeurs.</p> <p>²Ces cotisations doivent permettre aux caisses de compensation de couvrir toutes leurs dépenses en vue du paiement du bon d'accueil, des frais administratifs et de la constitution d'un fonds de réserve adéquat.</p> <p>³Le fonds de réserve de chaque caisse est adéquat lorsque son avoir se monte au minimum à 20% et au maximum à 100% de la dépense annuelle moyenne des bons d'accueil délivrés.</p>
Renseignements des employeurs	Art. 27 Les employeurs doivent fournir tous les renseignements nécessaires à leur assujettissement et au prélèvement de leurs cotisations.
Prescription	Art. 28 La créance en paiement du bon d'accueil de l'employeur se prescrit par 5 ans à compter de la fin du mois pour lequel il est dû.
Bon d'accueil indûment perçu	<p>Art. 29 ¹Le bon d'accueil indûment perçu doit être restitué par l'ayant droit ou ses héritiers.</p> <p>²Le droit de demander la restitution expire une année après que la caisse de compensation a eu connaissance du fait, mais au plus tard cinq ans après le paiement du bon d'accueil.</p>
Force exécutoire	Art. 30 Les décisions des caisses de compensation passées en force sont assimilées à un jugement exécutoire au sens de l'article 80 al. 2 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillite du 11 avril 1889.
Droit supplétif	Art. 31 Au surplus, les règles fédérales et cantonales en matière d'allocations familiales sont applicables à titre de droit supplétif.

CHAPITRE 4

Voies de droit - Procédures

Décisions du service	<p>Art. 32 ¹Les décisions du service peuvent faire l'objet d'un recours auprès du département.</p> <p>²Les décisions du département peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif.</p>
----------------------	---

Décisions des communes

Art. 33 ¹Les décisions des communes relatives au bon d'accueil peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif.

Décisions des caisses de compensation

Art. 34 ¹Les décisions des caisses de compensation relatives au bon d'accueil peuvent faire l'objet d'un recours auprès du département désigné par le Conseil d'Etat.

²Les décisions du département peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif.

Procédures de recours

Art. 35 Les procédures de recours sont régies par la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1978.

CHAPITRE 5

Dispositions pénales

Dispositions pénales

Art. 36 Celui qui contrevient à la présente loi ou à ses dispositions d'exécution, notamment :

- a) celui qui, élude ou tente d'éluder de payer le bon d'accueil;
- b) celui qui, s'oppose aux contrôles prescrits pour assurer l'application de la présente loi ou l'empêche;
- c) celui qui, étant astreint à donner des renseignements, en fournit sciemment de faux ou d'incomplets, ou refuse d'en fournir;

est passible de l'amende.

CHAPITRE 6

Dispositions transitoires et finales

Suspension de l'utilisation du revenu déterminant unifié

Art. 37 Tant et aussi longtemps que le revenu déterminant unifié n'est en pratique pas utilisable, mais au plus tard le 31 décembre 2011, le revenu pris en considération pour le calcul de la valeur économique personnalisée du bon d'accueil est celui figurant au chiffre 6.16 de la déclaration fiscale des représentants légaux.

Répartition des subventions fédérales

Art. 38 ¹Après déduction des coûts de mise en œuvre des bons d'accueil, les éventuelles subventions fédérales qui seront allouées jusqu'au 31 janvier 2011 au projet de bons d'accueil seront réparties à raison de:

1. 60% aux communes au prorata des bons d'accueil qu'elles auront respectivement établis au cours de l'année civile de référence;
2. 20% aux caisses de compensation au prorata des bons d'accueil qu'elles auront respectivement établis au cours de l'année civile de référence;
3. 20% à l'Etat.

²Ces subventions font l'objet d'une répartition annuelle par le service.

- Subventions 2008 **Art. 39** Le service procèdera au contrôle des comptes et à l'établissement des subventions forfaitaires 2008 jusqu'au 31 décembre 2009, en application de l'ancien droit.
- Émoluments **Art. 40** Le Conseil d'Etat fixe le montant des émoluments relatifs aux activités du service.
- Rapport d'évaluation **Art. 41** Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un rapport d'évaluation sur le projet pilote et les bons d'accueil au plus tard jusqu'au 31 décembre 2012.
- Abrogation **Art. 42** La loi sur les structures d'accueil de la petite enfance du 6 février 2001 est abrogée.
- Référendum facultatif **Art. 43** La présente loi est soumise au référendum facultatif.
- Entrée en vigueur et promulgation **Art. 44** ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2009.
²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, Les secrétaires,

Répartition des demandes acceptées et des nouvelles places selon les cantons

Canton	demandes acceptées		nouvelles places accueil collectif de jour		nouvelles places accueil parascolaire		nouvelles places total		population 0-16 ans	
	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	nombre	en %	nb absolu	en %
AG	61	6.4%	413	4.6%	487	6.4%	900	5.4%	107'714	7.9%
AI	2	0.2%	0	0.0%	10	0.1%	10	0.1%	3'388	0.2%
AR	5	0.5%	20	0.2%	81	1.1%	101	0.6%	10'245	0.7%
BE	108	11.4%	798	8.8%	498	6.5%	1'296	7.8%	164'950	12.1%
BL	26	2.7%	173	1.9%	146	1.9%	319	1.9%	45'776	3.3%
BS	34	3.6%	230	2.5%	703	9.2%	933	5.6%	25'942	1.9%
FR	31	3.3%	262	2.9%	145	1.9%	407	2.4%	54'315	4.0%
GE	31	3.3%	1'320	14.6%	0	0.0%	1'320	7.9%	81'289	5.9%
GL	4	0.4%	14	0.2%	43	0.6%	57	0.3%	7'170	0.5%
GR	14	1.5%	86	1.0%	105	1.4%	191	1.1%	33'386	2.4%
JU	8	0.8%	79	0.9%	39	0.5%	118	0.7%	13'940	1.0%
LU	49	5.2%	249	2.8%	289	3.8%	538	3.2%	69'639	5.1%
NE	21	2.2%	162	1.8%	207	2.7%	369	2.2%	32'334	2.4%
NW	3	0.3%	10	0.1%	11	0.1%	21	0.1%	7'481	0.5%
OW	1	0.1%	10	0.1%	0	0.0%	10	0.1%	6'928	0.5%
SG	41	4.3%	277	3.1%	206	2.7%	483	2.9%	90'921	6.6%
SH	10	1.1%	85	0.9%	122	1.6%	207	1.2%	12'483	0.9%
SO	17	1.8%	96	1.1%	122	1.6%	218	1.3%	44'626	3.3%
SZ	12	1.3%	73	0.8%	59	0.8%	132	0.8%	27'529	2.0%
TG	28	2.9%	147	1.6%	336	4.4%	483	2.9%	46'706	3.4%
TI	33	3.5%	406	4.5%	209	2.7%	615	3.7%	52'634	3.8%
UR	2	0.2%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	6'732	0.5%
VD	99	10.4%	1'423	15.7%	949	12.4%	2'372	14.2%	130'028	9.5%
VS	32	3.4%	224	2.5%	234	3.1%	458	2.7%	54'178	4.0%
ZG	20	2.1%	187	2.1%	134	1.8%	321	1.9%	20'377	1.5%
ZH	258	27.2%	2'295	25.4%	2'506	32.8%	4'801	28.8%	217'290	15.9%
TOTAL	950	100.0%	9'039	100.0%	7'640	100.0%	16'679	100.0%	1'368'001	100.0%

Annexe IIa

Barème pour déterminer la valeur économique personnalisée du BdA

Précolaire

Prix de journée de référence théorique:

91.00

Valeur économique de référence :

52.00

Barème pour déterminer la valeur économique personnalisée du BdA				Précolaire		
Revenu net selon le chiffre 6.16 de la déclaration fiscale	1er enfant		2ème enfant		Dès le 3ème enfant	
	Valeur du bon de garde (parts communale et cantonale)					
	en % de la valeur économique de référence	en Fr.	en % de la valeur économique de référence	en Fr.	en % de la valeur économique de référence	en Fr.
Inférieur à 20'000	Prix étudié au cas par cas					
20'001 - 25'000	135.00%	70.20	139.92%	72.76	147.31%	76.60
25'001 - 30'000	133.46%	69.40	138.69%	72.12	146.54%	76.20
30'001 - 35'000	131.92%	68.60	137.46%	71.48	145.77%	75.80
35'001 - 40'000	130.38%	67.80	136.23%	70.84	145.00%	75.40
40'001 - 45'000	128.85%	67.00	135.00%	70.20	144.23%	75.00
45'001 - 50'000	125.77%	65.40	132.54%	68.92	142.69%	74.20
50'001 - 55'000	122.69%	63.80	130.08%	67.64	141.15%	73.40
55'001 - 60'000	116.54%	60.60	125.15%	65.08	138.08%	71.80
60'001 - 65'000	111.92%	58.20	121.46%	63.16	135.77%	70.60
65'001 - 70'000	107.31%	55.80	117.77%	61.24	133.46%	69.40
70'001 - 75'000	101.15%	52.60	112.85%	58.68	130.38%	67.80
75'001 - 80'000	96.54%	50.20	109.15%	56.76	128.08%	66.60
80'001 - 85'000	90.38%	47.00	104.23%	54.20	125.00%	65.00
85'001 - 90'000	85.77%	44.60	100.54%	52.28	122.69%	63.80
90'001 - 95'000	79.62%	41.40	95.62%	49.72	119.62%	62.20
95'001 - 100'000	73.46%	38.20	90.69%	47.16	116.54%	60.60
100'001 - 105'000	67.31%	35.00	85.77%	44.60	113.46%	59.00
105'001 - 110'000	59.62%	31.00	79.62%	41.40	109.62%	57.00
110'001 - 115'000	51.92%	27.00	73.46%	38.20	105.77%	55.00
115'001 - 120'000	44.23%	23.00	67.31%	35.00	101.92%	53.00
120'001 - 125'000	38.08%	19.80	62.38%	32.44	98.85%	51.40
125'001 - 130'000	30.38%	15.80	56.23%	29.24	95.00%	49.40
130'001 - 135'000	24.23%	12.60	51.31%	26.68	91.92%	47.80
dès 135'001	18.08%	9.40	46.38%	24.12	88.85%	46.20

Annexe IIb

Barème pour déterminer la valeur économique personnalisée du BdA

Parascolaire

Prix de journée de référence théorique:

57.00

Valeur économique de référence du BdA :

28.00

Barème pour déterminer la valeur économique personnalisée du BdA				Parascolaire		
Revenu net selon le chiffre 6.16 de la déclaration fiscale	1er enfant		2ème enfant		Dès le 3ème enfant	
	Valeur du bon de garde (parts communale et cantonale)					
	en % de la valeur économique de référence	en Fr.	en % de la valeur économique de référence	en Fr.	en % de la valeur économique de référence	en Fr.
Inférieur à 20'000	Prix étudié au cas par cas					
20'001 - 25'000	146.43%	41.00	152.14%	42.60	160.71%	45.00
25'001 - 30'000	144.64%	40.50	150.71%	42.20	159.82%	44.75
30'001 - 35'000	142.86%	40.00	149.29%	41.80	158.93%	44.50
35'001 - 40'000	141.07%	39.50	147.86%	41.40	158.04%	44.25
40'001 - 45'000	139.29%	39.00	146.43%	41.00	157.14%	44.00
45'001 - 50'000	135.71%	38.00	143.57%	40.20	155.36%	43.50
50'001 - 55'000	132.14%	37.00	140.71%	39.40	153.57%	43.00
55'001 - 60'000	125.00%	35.00	135.00%	37.80	150.00%	42.00
60'001 - 65'000	119.64%	33.50	130.71%	36.60	147.32%	41.25
65'001 - 70'000	114.29%	32.00	126.43%	35.40	144.64%	40.50
70'001 - 75'000	107.14%	30.00	120.71%	33.80	141.07%	39.50
75'001 - 80'000	101.79%	28.50	116.43%	32.60	138.39%	38.75
80'001 - 85'000	94.64%	26.50	110.71%	31.00	134.82%	37.75
85'001 - 90'000	89.29%	25.00	106.43%	29.80	132.14%	37.00
90'001 - 95'000	82.14%	23.00	100.71%	28.20	128.57%	36.00
95'001 - 100'000	75.00%	21.00	95.00%	26.60	125.00%	35.00
100'001 - 105'000	67.86%	19.00	89.29%	25.00	121.43%	34.00
105'001 - 110'000	58.93%	16.50	82.14%	23.00	116.96%	32.75
110'001 - 115'000	50.00%	14.00	75.00%	21.00	112.50%	31.50
115'001 - 120'000	41.07%	11.50	67.86%	19.00	108.04%	30.25
120'001 - 125'000	33.93%	9.50	62.14%	17.40	104.46%	29.25
125'001 - 130'000	25.00%	7.00	55.00%	15.40	100.00%	28.00
130'001 - 135'000	17.86%	5.00	49.29%	13.80	96.43%	27.00
dès 135'001	10.71%	3.00	43.57%	12.20	92.86%	26.00

Annexe IIc

Barème pour déterminer la valeur économique personnalisée du BdA

Accueil familial de jour

Prix de journée de référence théorique:

23.00

Valeur économique de référence du BdA :

6.50

Barème pour déterminer la valeur économique personnalisée du BdA				Accueil familial de jour		
Revenu net selon le chiffre 6.16 de la déclaration fiscale	1er enfant		2ème enfant		Dès le 3ème enfant	
	Valeur du bon de garde (parts communale et cantonale)					
	en % de la valeur économique de référence	en Fr.	en % de la valeur économique de référence	en Fr.	en % de la valeur économique de référence	en Fr.
Inférieur à 20'000	Prix étudié au cas par cas					
20'001 - 25'000	174.15%	11.32	185.48%	12.06	202.46%	13.16
25'001 - 30'000	170.62%	11.09	182.65%	11.87	200.69%	13.05
30'001 - 35'000	167.08%	10.86	179.82%	11.69	198.92%	12.93
35'001 - 40'000	163.54%	10.63	176.98%	11.50	197.15%	12.82
40'001 - 45'000	160.00%	10.40	174.15%	11.32	195.38%	12.70
45'001 - 50'000	152.92%	9.94	168.49%	10.95	191.85%	12.47
50'001 - 55'000	145.85%	9.48	162.83%	10.58	188.31%	12.24
55'001 - 60'000	131.69%	8.56	151.51%	9.85	181.23%	11.78
60'001 - 65'000	121.08%	7.87	143.02%	9.30	175.92%	11.44
65'001 - 70'000	110.46%	7.18	134.52%	8.74	170.62%	11.09
70'001 - 75'000	96.31%	6.26	123.20%	8.01	163.54%	10.63
75'001 - 80'000	85.69%	5.57	114.71%	7.46	158.23%	10.29
80'001 - 85'000	71.54%	4.65	103.38%	6.72	151.15%	9.83
85'001 - 90'000	60.92%	3.96	94.89%	6.17	145.85%	9.48
90'001 - 95'000	46.77%	3.04	83.57%	5.43	138.77%	9.02
95'001 - 100'000	32.62%	2.12	72.25%	4.70	131.69%	8.56
100'001 - 105'000	18.46%	1.20	60.92%	3.96	124.62%	8.10
105'001 - 110'000	0.77%	0.05	46.77%	3.04	115.77%	7.53
110'001 - 115'000	0.00%	0.00	32.62%	2.12	106.92%	6.95
115'001 - 120'000	0.00%	0.00	18.46%	1.20	98.08%	6.38
120'001 - 125'000	0.00%	0.00	7.14%	0.46	91.00%	5.92
125'001 - 130'000	0.00%	0.00	0.00%	0.00	82.15%	5.34
130'001 - 135'000	0.00%	0.00	0.00%	0.00	75.08%	4.88
dès 135'001	0.00%	0.00	0.00%	0.00	68.00%	4.42

BON D'ACCUEIL

Notification aux représentants légaux bénéficiaires

Nom et prénom de l'enfant

LEBLANC Virginie

Date de naissance de l'enfant

05.06.2007

1. Nombre de jours mensuels réservés et attestés par la structure d'accueil

6

2. Valeur économique personnalisée du bon d'accueil

CHF **52.60**

3. Valeur mensuelle du bon d'accueil (1 x 2)

CHF **315.60**

Sur demande des représentants légaux, la participation de l'employeur est versée avec le salaire
(forfait de CHF 80.-- / mois)

Validité du bon d'accueil du **01.01.2009** au **31.12.2009**

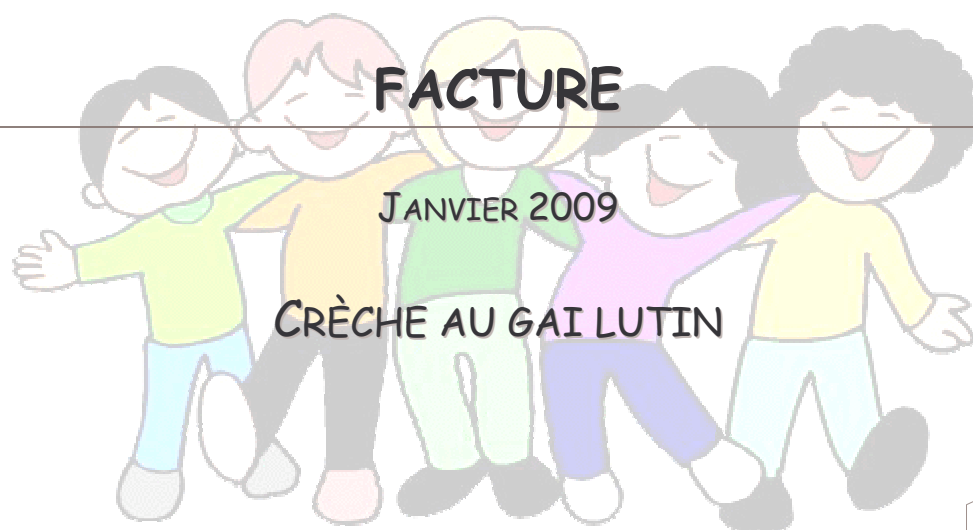
Les représentants légaux et la crèche sont priés de signaler sans délai, tout changement de situation à la commune émettrice.

Ce bon d'accueil est une décision pouvant faire l'objet d'un recours en la forme écrite dans les 30 jours auprès du Tribunal Administratif

Timbre et signature
de la commune émettrice

Lieu et date...15 décembre 2008.....

Copie: structure d'accueil pour encaissement



Données de l'enfant :

Nom : **LEBLANC**

Prénom : **Virginie**

Date de naissance : **05.06.2007**

Détail de la facture :

6 jours	à fr. 91.—	fr. 546.—
./ Bon d'accueil		fr. 315.60
Montant à payer par les représentants légaux		<u>fr. 230.40</u>

Remarque :

La participation de l'employeur (forfait de fr. 80.— / mois) est versée sur demande des responsables légaux avec le salaire (art. 21 LAE).



FACTURE COMMUNE

JANVIER 2009

CRÈCHE AU GAI LUTIN

Données de l'enfant :

Nom : LEBLANC
 Prénom : Virginie
 Date de naissance : 05.06.2007

Détail de la facture :

6 jours	à	fr. 91.—	fr.	546.—
./ Bon d'accueil			fr.	315.60
Montant à payer par les représentants légaux			fr.	230.40

Facture commune :

Valeur du bon d'accueil	fr.	315.60
./ 22 % part cantonale	fr.	69.45
Montant à payer par la commune (78 % de la valeur du bon d'accueil)	fr.	<u>246.15</u>



Données de l'enfant :

Nom : **LEBLANC**
 Prénom : **Virginie**
 Date de naissance : **05.06.2007**

Détail de la facture :

6 jours	à fr. 91.—	fr. 546.—
./ Bon d'accueil		fr. 315.60
Montant à payer par les représentants légaux		fr. 230.40

Facture canton :

Valeur du bon d'accueil	fr. 315.60
./ 78 % part communale	fr. 246.15
Montant à payer par le canton (22 % de la valeur du bon d'accueil)	<u>fr. 69.45</u>

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	2
2. LÉGISLATION	3
2.1. Généralités	3
2.2. Législation relative à la protection des enfants placés	3
2.3. Législation relative au financement des structures d'accueil	4
3. COMPARAISONS INTERCANTONALES	5
3.1. Généralités	5
3.2. Comparaison normative	5
3.4. Comparaison financière	6
4. ACCUEIL EXTRA-FAMILIAL DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL	7
4.1. Généralités	7
4.2. Fonctionnement du dispositif LSAPE	8
4.3. Bilan du dispositif	13
5. REFLEXIONS DU GROUPE DE TRAVAIL MIS EN PLACE PAR LE DÉPARTEMENT DE LA SANTÉ ET DES AFFAIRES SOCIALES	14
5.1. Généralités	14
5.2. Travaux menés	14
5.3. Synthèse des travaux du groupe de travail	14
6. AXES DE REVISION PROPOSES	15
6.1. Généralités	15
6.2. Le bon d'accueil	15
6.3. Contribution des employeurs	16
6.4. Calcul de la part des employeurs au financement du dispositif	17
6.5. Exonération du paiement des cotisations des employeurs	18
6.6. Répartition des coûts entre les partenaires financiers	20
6.7. Paiement du bon d'accueil	21
6.8. Extension de l'offre	21

6.9.	Conséquences financières pour les années 2009 à 2012	22
6.10.	Participation de la Confédération.....	25
7.	CONSEQUENCES	27
7.1.	Au niveau qualitatif	27
7.2.	Au niveau des communes	27
7.3.	Au niveau du canton.....	29
8.	COMPATIBILITE AVEC LA LOI SUR LES SUBVENTIONS	31
9.	COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE	31
	Article premier	31
	Article 2	31
	Article 3	31
	Articles 4 à 6	31
	Article 7	31
	Article 8	32
	Articles 9 à 14	32
	Article 15	32
	Articles 16 à 19	32
	Article 20	32
	Article 21 à 35	32
	Article 36	32
	Articles 37 à 44	32
10.	VOTE DU GRAND CONSEIL	32
11.	MOTION ET POSTULAT	33
11.1.	Motion populaire Myriam Rais-Liechti 04.174.....	33
11.2.	Postulat des groupes radical et libéral-PPN 07.171	34
12.	CONCLUSIONS.....	35