



Cour III
C-2629/2012

Arrêt du 12 décembre 2013

Composition

Madeleine Hirsig-Vouilloz (présidente du collège),
Stefan Mesmer, Francesco Parrino, juges,
Isabelle Pittet, greffière.

Parties

A. _____,
représentée par Me Sébastien Fanti,
rue de Pré-Fleuri 8B, case postale 497, 1951 Sion,
recourante,

contre

Office fédéral des assurances sociales,
Effingerstrasse 20, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants
(décision du 2 avril 2012).

Faits :**A.**

En date du 4 juillet 2011, A._____ a déposé auprès de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) une demande d'aides financières pour l'augmentation, dès le 1^{er} août 2011, de l'offre de la structure d'accueil collectif de jour "B._____", à Z., ouverte depuis janvier 1991. Selon le texte de cette requête, il s'agit, pour la structure d'accueil collectif de jour, de passer de 33 places (9 places en nursery et 24 places en crèche) à 65. De la description détaillée du projet et du règlement de la structure d'accueil B._____ du 2 décembre 2010, joints à la demande, il ressort que la nursery accueille des enfants de la fin du congé maternité jusqu'à l'âge de 18 mois et la crèche, des enfants âgés de 18 mois à 4 ans, et que sur les 32 places ajoutées en accueil collectif de jour dès août 2011, 6 (passage de 9 à 15 places) sont destinées à la nursery et 26 (passage de 24 à 50 places) à la crèche (organisée en deux crèches: 25 places pour les enfants de 18 mois à 3 ans [crèche I] et 25 places pour les enfants de 3 à 4 ans [crèche II]); par ailleurs, la structure est ouverte de 6h45 à 18h30 du lundi au vendredi, soit durant 11.75 heures par jour (dossier OFAS A.1.1 à A.1.3, A.1.6).

B.

Le 11 novembre 2011, le Chef du Service cantonal de la jeunesse du canton du Valais a délivré à la directrice de la "B._____" l'autorisation, valable jusqu'en août 2016, d'exploiter ladite structure en particulier pour un nombre maximum de 15 enfants en nursery et 50 enfants en crèche (dossier OFAS A.3.2). Auparavant, la structure était au bénéfice d'une autorisation du 12 avril 2011, valable jusqu'en août 2011, pour un nombre maximum de 9 enfants en nursery et 24 enfants en crèche (dossier OFAS A.1.5).

Par ailleurs, consulté sur la demande d'aide financière de la structure "B._____" (courrier de l'OFAS du 3 novembre 2011 [dossier OFAS A.3.1]), le canton du Valais, par son Service cantonal de la jeunesse, a recommandé, dans son avis du 11 novembre 2011, que l'aide financière soit accordée, tenant compte de la clause du besoin et des garanties financières, en particulier de A._____ (dossier OFAS A.3.2).

C.

Par message électronique du 13 février 2012 (dossier OFAS A.6), la directrice de la "B._____" a transmis à l'OFAS, à la demande de ce dernier, le formulaire de contrôle des présences pour la structure

d'accueil collectif de jour, pour la période d'août 2011 à janvier 2012, ainsi qu'une liste des inscriptions déjà connues pour la rentrée 2012 (dossier OFAS A.5.3, A.5.4).

D.

Par décision du 2 avril 2012 (dossier OFAS A.7), l'OFAS a rejeté la requête de A._____. Il fait valoir à l'appui de sa décision que selon les statistiques de présence des enfants dans la structure d'accueil collectif de jour pour la période d'août 2011 à janvier 2012, figurant dans le formulaire de contrôle des présences, la moyenne des places occupées se monte à 32.61 places et ne dépasse donc pas les places existantes avant l'augmentation, ceci malgré une occupation plus forte certains jours; en outre, les statistiques ne reflèteraient pas d'évolution du taux d'occupation. Dès lors, le besoin en nouvelles places ne serait pas démontré et les conditions d'octroi d'une aide financière ne seraient pas remplies.

E.

Par acte du 14 mai 2012 (TAF pce 1), A._____, par l'intermédiaire de Me Fanti, a formé recours auprès du Tribunal administratif fédéral à l'encontre de la décision précitée. Elle conclut à l'annulation de cette dernière et à l'octroi de l'aide financière requise; subsidiairement, elle demande le renvoi de la cause à l'autorité inférieure avec injonction du Tribunal de céans que soit octroyée l'aide financière requise.

La recourante, invoquant la violation du droit et la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, estime tout d'abord que la décision entreprise n'est pas suffisamment motivée, dans la mesure où elle ne mentionne pas la méthode de calcul lui ayant permis, sur la base des données de A._____, de parvenir à un taux d'occupation de 32.61. En outre, la recourante relève que la structure "B._____" a accueilli en moyenne, d'août 2011 à janvier 2012, 38.73 enfants par jour (total du nombre d'enfants accueillis chaque jour / le nombre de jours d'ouverture durant ces six mois), et non 32.61. Ainsi, l'OFAS n'aurait pas considéré que durant près de la moitié des jours d'accueil pris en compte (51 jours sur 110), la structure "B._____" a accueilli entre 40 et 48 enfants, le nombre sensiblement accru d'enfants durant ces jours entraînant la nécessité, pour la structure, de disposer d'un espace et d'un nombre plus important de personnel.

Par ailleurs, la recourante soutient que la décision litigieuse est manifestement inadéquate, inappropriée et inopportune, tant du point de

vue de la méthode de calcul adoptée que des faits retenus et du nombre d'enfants considérés comme accueillis, celui-ci démontrant une nécessité d'accroissement du nombre de places d'accueil. Or, le but du législateur, qui a décidé de prolonger jusqu'au 31 janvier 2015 le programme d'impulsion, serait de permettre une extension rapide des infrastructures existantes et la création de nouvelles infrastructures, ce qui devrait également orienter l'appréciation que l'OFAS doit diligenter dans des cas tels que le cas présent.

F.

Par décision incidente du 16 mai 2012, le Tribunal administratif fédéral a fixé l'avance pour les frais de procédure présumés à Fr. 2'000.-, que la recourante a versée sur le compte du Tribunal dans le délai qui lui était imparti (TAF pces 2 à 4).

G.

L'OFAS, dans sa réponse du 6 juillet 2012 (TAF pce 6), a conclu au rejet du recours. L'autorité inférieure indique notamment, s'agissant de la méthode de calcul utilisée pour déterminer la moyenne des places effectivement occupées, qu'elle se réfère à l'art. 4 de l'ordonnance du 9 décembre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (ci-après: ordonnance, RS 861.1), lequel renvoie à cet égard à l'annexe 1 de l'ordonnance, et que le résultat des évaluations a été abordé lors de nombreux entretiens téléphoniques avec la recourante. L'OFAS relève encore que l'évaluation du taux d'occupation doit être effectuée au moyen de la formule mathématique qui détermine une moyenne d'occupation, les éléments tels qu'une évaluation sur la base de certains jours en particulier, le nombre total d'enfants inscrits, le personnel mis à disposition ou encore la taille des infrastructures n'étant pas pertinents dans ce cadre. Or, il découlerait de l'évaluation effectuée pendant six mois au moyen des présences effectives que les 33 places existantes ne seraient pas encore occupées; l'augmentation du nombre de places, respectivement du besoin y relatif, ne serait donc pas significative, et accorder une aide financière reviendrait à ne financer que des places non occupées, ce qui ne correspondrait pas au but final du programme d'impulsion visant à encourager la création de places d'accueil pour les enfants. L'autorité inférieure ajoute enfin que seules sont déterminantes les "nouvelles places" d'accueil et que si les places existantes ne sont pas occupées, ceci ne peut être pris en considération.

H.

Dans sa réplique du 15 octobre 2012 (TAF pce 10), la recourante

maintient les conclusions de son recours. Elle indique en particulier qu'elle disposait auparavant de 24 places, nombre qui aurait été revu à la hausse pour aboutir à 34 places disponibles, et que dès lors, les conditions de l'ordonnance exigeant notamment, pour qu'une augmentation de l'offre soit significative, une augmentation d'un tiers du nombre de places d'accueil, mais au minimum 10 places, sont remplies en l'espèce, a fortiori lors du passage de 24 à 65 places. En outre, la recourante se réfère notamment à l'avis du canton du Valais du 11 novembre 2011 requis par l'OFAS, dans lequel le Service cantonal de la jeunesse stipule que l'enquête des besoins et les demandes actuelles démontrent un réel besoin de nouvelles places pour les enfants de Z..

I.

Par duplique du 19 novembre 2012 (TAF pce 12), l'autorité inférieure relève en particulier que la recourante ne peut invoquer un nombre de 24 places existantes puisque l'autorisation d'exploiter délivrée par le Service cantonal de la jeunesse autorisait d'ores et déjà l'exploitation de 33 places lors du dépôt de la demande d'aides financières du 4 juillet 2011. Par ailleurs, la recourante ne pourrait pas non plus prétendre rétroactivement à des aides financières pour l'augmentation de 24 à 34 places, car seules les places créées après le dépôt d'une demande d'aides financières peuvent être prises en considération. Enfin, l'OFAS rappelle que si la demande d'aide financière d'une structure d'accueil est transmise à l'autorité cantonale compétente pour avis, cet avis ne peut être considéré comme une preuve du besoin.

J.

Invitée à formuler des remarques éventuelles sur la duplique de l'OFAS (TAF pce 13), la recourante y a renoncé (voir lettre du 29 avril 2013 [TAF pce 17]).

Droit :

1.

Sous réserve des exceptions – non réalisées en l'espèce – prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. En particulier, les décisions rendues par l'OFAS concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants peuvent être contestées

devant le Tribunal administratif fédéral conformément à l'art. 33 let. d LTAF, celui-ci étant dès lors compétent pour connaître de la présente cause.

2.

La procédure devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF).

La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 48 al. 1 PA). Elle est, partant, légitimée à recourir.

Dans la mesure où le recours a été introduit dans le délai et la forme prescrits (art. 50 et 52 PA), et que l'avance requise sur les frais de procédure a été versée dans le délai imparti, il y a lieu d'entrer en matière sur le fond du recours.

3.

Selon les règles générales de droit intertemporel, le droit matériel applicable est déterminé par les règles en vigueur au moment où les faits juridiquement déterminants se sont produits, le juge n'ayant pas à prendre en considération les modifications du droit ou de l'état de fait postérieures à la date déterminante de la décision litigieuse (ATF 129 V 1 consid. 1.2, ATF 130 V 445 consid. 1.2). En l'espèce, la demande relative à l'octroi de l'aide financière pour l'augmentation de l'offre de la structure d'accueil collectif de jour "B._____" date du 4 juillet 2011 (date d'entrée à l'OFAS) et la décision entreprise, du 2 avril 2012. Sont dès lors applicables à la présente cause la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (ci-après: loi fédérale, RS 861) ainsi que l'ordonnance du 9 décembre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, dans leur teneur en vigueur dès le 1^{er} février 2011.

4.

Le recours de droit administratif est ouvert pour violation du droit fédéral (y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation), pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ou pour inopportunité (art. 49 PA).

5.

Il sied d'examiner en l'espèce si c'est à juste titre que l'autorité inférieure

a rejeté la demande d'octroi d'une aide financière pour l'augmentation de l'offre de la structure d'accueil collectif de jour "B._____".

6.

6.1 Aux termes de l'art. 1 al. 1 de la loi fédérale, la Confédération octroie, dans la limite des crédits ouverts, des aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants afin d'aider les parents à mieux concilier famille et travail ou formation. Il n'y a toutefois pas de droit formel à ces aides financières (Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 22 février 2002, in: FF 2002 3925, p. 3947 ad art. 3 al. 1). Les aides financières fédérales ne sont allouées que si les cantons, les collectivités locales de droit public, les employeurs ou d'autres tiers fournissent une participation financière appropriée (art. 1 al. 2 de la loi fédérale).

6.2 Les structures d'accueil collectif de jour, en particulier, sont les bénéficiaires potentielles des aides financières fédérales (art. 2 al. 1 let. a de la loi fédérale), pour autant que ces structures soient gérées par des personnes physiques, des cantons, des communes ou d'autres personnes morales, que leur financement paraisse assuré à long terme, pour une durée de 6 ans au moins (l'art. 3 de l'ordonnance précise que les structures d'accueil collectif de jour doivent exposer de manière plausible que leur financement à long terme paraît assuré pour une durée de 6 ans au moins; voir également FF 2002 3925, p. 3948 ad art. 3 al. 1 let. b), et qu'elles répondent aux exigences cantonales de qualité (art. 3 al. 1 let. a à c de la loi fédérale).

Ces aides financières sont destinées en priorité aux structures nouvelles; elles peuvent être allouées également aux structures existantes qui augmentent leur offre de façon significative (art. 2 al. 2 de la loi fédérale).

6.3 Sont considérées comme des structures d'accueil collectif de jour les structures qui accueillent des enfants d'âge préscolaire (art. 2 al. 1 de l'ordonnance). Pour une telle structure, déjà existante, est considérée comme une augmentation significative de l'offre pouvant justifier l'octroi d'aides financières une augmentation d'un tiers du nombre de places d'accueil, mais au minimum de 10 places, ou une extension d'un tiers des heures d'ouverture, mais au minimum de 375 heures par année (art. 2 al. 3 let. a et b de l'ordonnance).

En vertu de l'art. 4 al. 1 de l'ordonnance, les aides financières allouées pour les structures d'accueil collectif de jour sont versées sous forme de contributions forfaitaires. Pour les structures existantes qui augmentent leur offre de façon significative, seules sont déterminantes les nouvelles places et les heures d'ouverture supplémentaires. Les contributions forfaitaires sont calculées selon les prescriptions de l'annexe 1 (art. 4 al. 2 de l'ordonnance), selon laquelle la contribution forfaitaire pour une offre à plein temps s'élève à Fr. 5'000 par place et par an (voir également art. 5 al. 1 de la loi fédérale), une offre à plein temps correspondant à une durée d'ouverture annuelle d'au moins 225 jours à raison de 9 heures par jour, ce qui représente au moins 2025 heures d'exploitation par année; pour les offres ayant des durées d'ouverture plus courtes, la contribution est réduite en proportion (facteur temps "t"; annexe 1 de l'ordonnance, ch. 1.1 à 1.3). La formule de calcul pour déterminer la contribution forfaitaire pour l'année 1 est la suivante: $(a+b) / 2 \times t \times \text{Fr. } 5'000$; pour la contribution de l'année 2: $b \times t \times \text{Fr. } 5'000$; "a" correspond au nombre de places créées, "b" à la moyenne des places effectivement occupées au cours de l'année pour laquelle la contribution est allouée (soit "nombres d'heures occupées" divisé par "nombre d'heures d'exploitation par année", inférieur ou égal à "a") et "t" au facteur temps (soit "nombre d'heures d'exploitation par année" divisé par "2025 heures" [offre à plein temps], inférieur ou égal à 1; annexe 1 de l'ordonnance, ch. 2).

6.4 Les demandes d'aides financières doivent être adressées à l'OFAS, les structures d'accueil collectif de jour devant déposer leur demande avant l'ouverture de la structure ou l'augmentation de l'offre, mais au plus tôt quatre mois auparavant (art. 6 al. 1 et 2 de la loi fédérale et 10 al. 2 de l'ordonnance). La demande d'aide financière doit comprendre en particulier un descriptif détaillé du projet à soutenir, notamment des informations sur le but et le besoin, ainsi que tous les renseignements nécessaires concernant les personnes participant au projet, ainsi qu'un budget détaillé et un concept de financement qui s'étend sur 6 ans au moins (art. 10 al. 1 let. a et b de l'ordonnance). L'OFAS statue ensuite sur la demande par voie de décision, en consultant au préalable l'autorité cantonale compétente (art. 7 al. 1 de la loi fédérale; voir également art. 11 de l'ordonnance quant à l'examen par le canton et art. 12 de l'ordonnance quant à la décision de l'OFAS).

6.5 Les dispositions de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu, RS 616.1) s'appliquent au surplus au cas d'espèce (art. 2 al. 1 LSu).

7.

La recourante fait valoir, dans un premier temps, une violation du devoir de motivation de la décision, celle-ci ne mentionnant pas la méthode de calcul lui ayant permis, sur la base des données de A._____, de parvenir à un taux d'occupation de 32.61. Ceci revient à invoquer une violation du droit d'être entendu, droit à caractère formel, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée sans égard aux chances de succès du recours sur le fond (ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, 2^e éd., Berne 2006, n. 1346).

7.1 Compris comme l'un des aspects de la notion générale de procès équitable au sens de l'art. 29 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), le droit d'être entendu comprend entre autres le droit d'obtenir une décision motivée (ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I et II, p. 80 ss et 840 ss). Celui-ci est consacré, en procédure administrative fédérale, par l'art. 35 PA. Le but est que le destinataire de la décision puisse la comprendre et l'attaquer utilement s'il y a lieu, et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Pour répondre à ces exigences, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 126 I 97 consid. 2b, ATF 124 V 180 consid. 1a, ATF 123 I 31 consid. 2c; ATAF 2012/24 consid. 3.2.1). Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuves et griefs invoqués par les parties. Elle peut au contraire se limiter à ceux qui peuvent être tenus comme pertinents (ATF 130 II 530 consid. 4.3, ATF 126 I 97 consid. 2b, ATF 121 I 54 consid. 2c).

7.2 En l'espèce, s'agissant de la moyenne des places occupées fixée à 32.61, la décision entreprise indique que "par e-mails des 16.01.2012 et 13.02.2012, vous nous avez transmis les statistiques des présences des enfants pour la période d'août 2011 à janvier 2012. Selon ces listes, la moyenne des places occupées se monte à 32.61 places occupées. Elle ne dépasse donc pas les places existantes avant l'augmentation, ceci malgré une occupation plus forte à certains jours". Si l'on peut apprendre de ce passage sur quels informations et chiffres s'est basé l'OFAS pour calculer la moyenne des places occupées de 32.61 et pour quelle période il a calculé cette moyenne, de même que la raison pour laquelle la demande d'aide financière a été rejetée, il appert en effet que l'autorité

inférieure n'a pas, dans l'acte attaqué, détaillé le calcul l'ayant conduite à la moyenne de 32.61, ni donné d'indications permettant de retrouver la formule de calcul. Toutefois, ainsi que l'OFAS l'indique dans sa réponse du 6 juillet 2012, la méthode de calcul qu'il a utilisée est celle prescrite et développée à l'annexe 1 de l'ordonnance sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, à laquelle renvoie l'art. 4 al. 2 de l'ordonnance, qui explique notamment que la moyenne des places effectivement occupées au cours de l'année pour laquelle la contribution est allouée (élément "b") est égale au nombre d'heures occupées divisé par le nombre d'heures d'exploitation par année. Il ne s'agit donc pas là d'une méthode de calcul interne à l'OFAS, à laquelle un tiers n'aurait pas accès. Par ailleurs, il ressort du dossier de la cause que plusieurs échanges téléphoniques ont eu lieu à cet égard entre l'autorité inférieure et la recourante, en particulier son responsable administratif, lequel aurait affirmé comprendre le calcul effectué (entretien du 14 mars 2012; dossier OFAS B). L'on peut admettre dès lors que la recourante, dûment représentée, avait les moyens de connaître le calcul ayant conduit à la moyenne de 32.61, d'autant plus que les formulaires de contrôle des présences qu'elle a elle-même remplis et sur lesquels s'est fondé l'OFAS pour son calcul, mentionnent à leur dernière page, le "total des heures d'exploitation durant l'année de contribution", soit 1'280.75, et le "total des heures d'accueil effectives durant l'année de contribution", soit 41'771, qu'il suffit de diviser par 1'280.75 pour parvenir à la moyenne de 32.61.

Au vu de ce qui précède, la motivation de l'acte attaqué doit être considérée comme suffisante, même si elle est très succincte.

8.

Pour pouvoir recevoir des aides financières, il faut que la structure d'accueil collectif de jour requérante présente notamment une augmentation significative de l'offre, soit une augmentation d'un tiers du nombre de places d'accueil, mais au minimum de 10 places (art. 2 al. 3 let. a de l'ordonnance). Il sied donc, pour déterminer si la recourante remplit en l'espèce cette condition, d'établir en premier lieu le nombre de places qui existaient dans la structure d'accueil collectif de jour "B. _____" avant le dépôt de la demande d'aide financière de juillet 2011.

La recourante indique à cet égard, dans sa réplique du 15 octobre 2012, qu'elle disposait auparavant de 24 places d'accueil, nombre qui aurait été revu à la hausse pour aboutir à 34 places disponibles, et estime dès lors qu'elle remplit les conditions de l'ordonnance pour qu'une augmentation

de l'offre soit considérée comme significative, a fortiori lors du passage de 24 à 65 places. Or, ainsi que le relève l'OFAS dans sa duplique, la recourante ne peut invoquer en procédure de recours un nombre de 24 places déjà existantes puisque l'autorisation délivrée par le Service cantonal de la jeunesse du canton du Valais, du 12 avril 2011 (dossier OFAS A.1.5), valable jusqu'en août 2011, soit au moment du dépôt de la demande d'aide financière, autorisait d'ores et déjà l'exploitation de 33 places, soit 9 places en nursery et 24 places en crèche. De plus, le formulaire de demande d'aide financière et ses annexes, du 4 juillet 2011, provenant de la recourante elle-même, font clairement état de 33 places existantes (nursery et crèche), passant à 65 places. Il convient de noter à ce propos que si les structures d'accueil parascolaire et collectif de jour doivent être différenciées en vertu de l'ordonnance, toutes les places d'accueil proposées pour les enfants d'âge préscolaire par une structure d'accueil collectif de jour doivent être additionnées; ainsi, les 9 places offertes en nursery par la recourante, pour les enfants de la fin du congé maternité jusqu'à l'âge de 18 mois, doivent s'ajouter aux 24 places offertes en crèche pour des enfants âgés de 18 mois à 4 ans, ce qui fait un total de 33 places avant le dépôt de la demande d'aide financière (arrêt du Tribunal administratif fédéral C-1903/2011 du 29 août 2011 consid. 4.2).

En outre, comme le précise également l'OFAS dans sa duplique, la recourante ne peut prétendre rétroactivement à des aides financières pour une augmentation de places, seules les places créées après le dépôt d'une demande d'aide financière pouvant être prises en compte (art. 6 al. 2 de la loi fédérale et 10 al. 2 de l'ordonnance; voir supra consid. 6.4).

En conséquence, il y a lieu d'admettre que le nombre de places qui existaient à la "B. _____" avant le dépôt de la demande d'aide financière était de 33.

9.

Dans la décision entreprise, l'autorité inférieure, en se fondant sur le calcul de la moyenne des places occupées dans la structure d'accueil collectif de jour pour la période d'août 2011 à janvier 2012, selon la formule de l'annexe 1 de l'ordonnance, a rejeté la demande d'aide financière de la recourante, au motif que les conditions d'octroi d'une aide financière n'étaient pas remplies et que le besoin pour de nouvelles places n'était pas démontré. Le Tribunal de céans ne saurait suivre ce point de vue.

9.1 En effet, en vertu de la loi fédérale et de l'ordonnance (voir supra consid. 6), une structure d'accueil collectif de jour peut bénéficier d'aides financières fédérales si elle réalise les conditions suivantes:

9.1.1 Il faut qu'elle soit gérée notamment par une commune, ce qui est le cas en l'occurrence, A._____ étant l'organisme responsable de la "B._____" dès le 1^{er} janvier 2011, laquelle commune, comme le canton, contribue financièrement à l'exploitation de la structure (voir supra consid. 6.1 et 6.2, et la demande d'aide financière du 4 juillet 2011 [dossier OFAS A.1.2]). En outre, le financement de cette dernière, y compris avec l'augmentation du nombre de places, doit paraître assuré à long terme, ce qui semble être le cas au vu du budget joint à la demande d'aide financière, qui montre en particulier que les contributions de la commune et du canton réunis s'élèvent en moyenne à 64% des charges de la structure de 2011 à 2016 (voir supra consid. 6.2; dossier OFAS A.1.7). Enfin, la structure requérante doit répondre aux exigences cantonales de qualité; or, la recourante a bel et bien reçu du Service cantonal de la jeunesse du canton du Valais l'autorisation d'exploiter la "B._____", pour un nombre maximum de 15 enfants en nursery et 50 enfants en crèche (dossier OFAS A.3.2). Ces points ne sont d'ailleurs pas contestés en l'espèce.

9.1.2 En outre, pour se voir éventuellement allouer des aides financières fédérales, une structure d'accueil collectif de jour déjà existante qui augmente son offre doit le faire de façon significative, à savoir en particulier en augmentant d'un tiers le nombre de places d'accueil qu'elle propose, mais au minimum de 10 places (voir supra consid. 6.3). Or, la recourante indique, dans sa demande d'aide financière, avoir augmenté, dès août 2011, le nombre de places de la structure d'accueil collectif de jour de 33 à 65, soit de 32 places, ce qui représente plus d'un tiers du nombre de places d'accueil déjà existantes et plus de 10 places.

Il ressort à cet égard du document "Description détaillée du projet concernant la structure d'accueil collectif de jour", daté du 29 juin 2011 et joint à la demande d'aide financière (dossier OFAS A.1.3), que la surface des nouveaux locaux de la "B._____", construits en vue de l'augmentation du nombre de places d'accueil, est de 128 m² pour la nursery et de 186 m² pour les deux crèches réunies (crèche 1 et crèche 2). Or, selon les Directives cantonales pour les structures d'accueil à la journée pour les enfants de la naissance à la fin de la scolarité, valables pour le canton du Valais dès le 1^{er} janvier 2010 (ci-après: Directives; http://www.vs.ch/NavigData/DS_339/M23445/fr/1_2010_directives.pdf), il

convient de prévoir, tant en nursery qu'en crèche, une pièce pour les différentes activités, qui permette à chaque enfant de disposer d'une surface de 3 m² au moins. Il en résulte que la surface des nouveaux locaux est suffisante pour accueillir, dès août 2011, à tout le moins 15 enfants en nursery et 50 enfants en crèche, soit une augmentation de 32 enfants, et ce, même si, comme l'exigent les Directives, une partie de cette surface est dédiée à la salle de bain ou de change, au vestiaire ou encore à la cuisine; la Description détaillée du projet mentionne d'ailleurs en sus une surface de 202 m² pour les hall, bureau et réfectoire. S'agissant en outre du personnel engagé, il appert, à la lecture du Rapport d'évaluation concernant la demande d'autorisation d'exploiter la nursery-crèche-UAPE B. _____ du 11 novembre 2011, établi par le Service cantonal de la jeunesse du canton du Valais et joint à l'autorisation d'exploitation accordée par ce même service à la recourante (dossier OFAS A.3.2), que le nombre total de postes s'élève à 2.50 pour la nursery, à 3.35 pour la crèche destinée aux enfants de 18 mois à 3 ans et à 2.90 pour la crèche accueillant des enfants de 3 à 4 ans, ce qui correspond, à 0.20 postes près, au nombre de postes qu'indique la Description détaillée du projet du 29 juin 2011. Or, il s'avère, si l'on se base sur les calculs effectués par le Service cantonal de la jeunesse figurant dans le Rapport d'évaluation précité, calculs fondés sur les exigences des Directives en termes d'encadrement éducatif, adaptées au nombre d'heures d'ouverture journalières du cas d'espèce, que la structure recourante pourrait accueillir 9 enfants en nursery avec 2.50 postes, 17 enfants de 18 mois à 3 ans avec 3.35 postes et une vingtaine d'enfants de 3 à 4 ans avec 2.90 postes, soit au total environ 46 enfants. Ceci n'équivaut certes pas aux 65 places d'accueil annoncées dans la demande d'aide financière de la recourante, mais représente une augmentation de 13 places par rapport aux 33 places préexistantes, soit plus d'un tiers du nombre de places et plus de 10 places. En conséquence, le Tribunal de céans constate que la recourante a bel et bien augmenté son offre de manière significative.

9.2 Il convient d'examiner encore si l'augmentation du nombre de places d'accueil par la recourante correspond à un besoin, dont l'OFAS a conclu pour sa part qu'il n'était pas démontré en l'espèce, puisqu'en se fondant sur le calcul du taux d'occupation des places d'accueil dans la structure d'accueil collectif de jour pour la période d'août 2011 à janvier 2012, la moyenne des places occupées (32.61) était inférieure aux places préexistantes (33).

9.2.1 Le Tribunal administratif fédéral a déjà eu l'occasion de s'exprimer sur la notion de besoin (arrêt du Tribunal administratif fédéral C-6288/2008 du 15 juin 2009 consid. 5), laquelle figure à l'art. 10 al. 1 let. a de l'ordonnance, sans toutefois être définie plus précisément ni par la loi fédérale, ni par l'ordonnance. Le Tribunal de céans a considéré à cet égard que le recours à la notion de besoin est rendu nécessaire par le but même de la loi fédérale, dans la mesure où il serait contraire au dessein exprès du législateur d'accorder des aides financières à des structures d'accueil qui n'ont pas leur raison d'être ou d'encourager la création de places d'accueil qui ne seront pas occupées. Relevant que l'autorité administrative chargée d'allouer les aides financières dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour définir cette notion de besoin, il a néanmoins indiqué que le nombre total d'enfants inscrits auprès de la structure d'accueil ne constituait pas un critère valable pour évaluer le besoin, ni la surface du local utilisé ou le nombre d'employés chargés de l'accueil des enfants au moment de la demande d'aide financière, l'offre ne pouvant servir à déterminer la demande.

La Cour de céans estime qu'il en va de même de l'évaluation du taux d'occupation réel ou, en d'autres termes, du calcul de la moyenne des places effectivement occupées au cours d'une certaine période, que l'OFAS a utilisé dans la présente espèce – obtenant une moyenne de 32.61 places occupées d'août 2011 à janvier 2012 – pour conclure que "l'augmentation du nombre de places, respectivement du besoin y relatif, n'est pas significative" (voir réponse du 6 juillet 2012 [TAF pce 6]). En effet, si le calcul effectué par l'autorité inférieure apparaît correct, puisqu'il correspond à la méthode de calcul décrite à l'annexe 1 de l'ordonnance, méthode que le Tribunal de céans a d'ores et déjà confirmée (arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2561/2007 du 30 novembre 2007 consid. 5.2), il sert cependant à évaluer le taux d'occupation effective d'une structure, lequel est un des éléments du calcul des contributions forfaitaires sous la forme desquelles les aides financières sont allouées, une fois qu'il a été décidé qu'une structure pouvait recevoir ces aides (art. 4 al. 1 et 2 de l'ordonnance). La preuve du besoin en places d'accueil, quant à elle, est une des conditions générales que doit remplir toute requête d'aides financières (voir le site de l'OFAS: <http://www.bsv.admin.ch/praxis/index.html?lang=fr> > Accueil extra-familial pour enfants > Aides financières) et intervient en amont, au moment du dépôt de la requête, contribuant à déterminer si une structure peut se voir allouer une aide financière et pour combien de places (arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2554/2010 consid. 3.4.1). Car s'il est vrai qu'il serait contraire au dessein du législateur d'encourager la création de

places d'accueil qui ne seront pas occupées, le but des aides financières fédérales est également de soutenir la structure au moment de la création de telles places, dans la mesure où les difficultés financières des structures se rencontrent souvent dans la phase de démarrage, lorsque malgré une forte demande, le taux d'occupation n'est pas toujours maximal (FF 2002 3925, p. 3935, 2.4).

9.2.2 Dans l'arrêt précité du Tribunal administratif fédéral C-6288/2008, le besoin en places d'accueil a été jugé sur la base du planning hebdomadaire des présences de la structure indiquant le nombre de places d'accueil occupées au moment de la demande d'aide financière, et non pas une moyenne des places occupées. Or, il ressort en l'espèce du formulaire de contrôle des présences pour la structure d'accueil collectif de jour pour la période d'août 2011 à janvier 2012, fournie par la recourante (dossier OFAS A.5.3), formulaire qui mentionne entre autres le nombre d'enfants accueillis par jour, que ce nombre s'est élevé à 44 et 45 enfants certains jours du mois d'août 2011, que ce chiffre a été atteint, voire dépassé, certains jours des mois qui ont suivi (47 et 48 en septembre et novembre 2011) et que le nombre d'enfants accueillis chaque jour est en général supérieur aux 33 places préexistantes. L'autorité de céans estime dès lors qu'il existe en l'espèce, au moment de la demande d'aide, un besoin en nouvelles places d'accueil correspondant au moins aux 13 places supplémentaires qu'a pu offrir la recourante dès août 2011 au vu du personnel engagé (voir supra consid. 9.1.2).

9.3 Au vu de ce qui précède, il convient de reconnaître que la recourante remplit les conditions auxquelles la loi fédérale et l'ordonnance subordonnent l'octroi d'aides financières, et que sa demande d'aides financières doit être admise sur cette base, à compter du 1^{er} août 2011. Reste toutefois à déterminer, s'agissant d'une augmentation de l'offre en places d'accueil, de quelle aide financière elle peut réellement bénéficier et pour quelles places.

10.

10.1 En vertu de l'art. 4 al. 1 de l'ordonnance, les aides financières allouées pour les structures d'accueil collectif de jour sont versées sous forme de contributions forfaitaires; pour les structures existantes qui augmentent leur offre de façon significative, seules sont déterminantes les nouvelles places et les heures d'ouverture supplémentaires. Les contributions forfaitaires sont calculées selon les prescriptions de

l'annexe 1 de l'ordonnance (art. 4 al. 2 de l'ordonnance), la formule de calcul faisant intervenir l'élément "b" correspondant à la moyenne des places effectivement occupées au cours de l'année pour laquelle la contribution est allouée (soit "nombre d'heures occupées" divisé par "nombre d'heures d'exploitation par année"). L'autorité inférieure a procédé à ce calcul en déterminant en premier lieu l'élément "b", sur la base du formulaire de contrôle des présences des enfants dans la structure d'accueil collectif de jour pour la période d'août 2011 à janvier 2012 (dossier OFAS A.5.3), fourni par la recourante, et a obtenu une moyenne des places occupées se montant à 32.61 places (total des heures d'accueil effectives durant la période, soit 41'771, divisé par le total des heures d'exploitation durant la période, soit 1'280.75). Constatant que cette moyenne ne dépassait pas le nombre de places existantes avant l'augmentation, soit 33 places, elle en a conclu que le besoin pour de nouvelles places n'était pas démontré et les conditions d'octroi d'une aide financière pas remplies. La recourante critique pour sa part la méthode de calcul adoptée.

Dans sa jurisprudence déjà citée, (arrêt du Tribunal administratif fédéral C-2561/2007 du 30 novembre 2007 consid. 5; voir également supra consid. 9.2.1), le Tribunal de céans a relevé à cet égard que la règle appliquée par l'OFAS, consistant à considérer l'occupation complète de l'offre existante comme acquise pour le calcul de l'occupation de l'offre additionnelle, ne ressortait certes pas explicitement ni de la loi fédérale, ni de l'ordonnance ou de ses annexes. Mais il a précisé, en se fondant sur l'art. 4 al. 1 2^e phrase de l'ordonnance, s'agissant des structures qui existent et augmentent leur offre, auxquelles est également destinée l'aide fédérale complémentaire pour financer la création de nouvelles places (FF 2002 3925, 2.5.1 et 2.5.2), qu'il fallait entendre par "seules les nouvelles places sont déterminantes" les nouvelles places effectivement créées ("nur die effektiv neu geschaffenen Plätze"). La Cour de céans a ainsi jugé que l'OFAS, à travers sa méthode de calcul, s'était efforcé de ne financer que de nouvelles places, que cette méthode ne sortait manifestement pas du cadre fixé par l'ordonnance et son annexe 1, et poursuivait donc la volonté du législateur, de sorte qu'il n'y avait là ni violation du droit, ni excès du pouvoir d'appréciation. L'autorité de céans ne voit dès lors aucun motif de critiquer la méthode de calcul utilisée par l'OFAS dans le cas d'espèce, ni d'adopter une autre méthode, ni enfin de contester la règle consistant à considérer l'occupation complète de l'offre existante comme acquise pour le calcul de l'occupation de l'offre additionnelle.

10.2 Cela étant, le calcul effectué par l'autorité inférieure dans le cadre de la décision litigieuse l'a été sur la base des statistiques de présences dans la structure recourante pour une période de quelques mois seulement, soit d'août 2011, début de la nouvelle offre, à janvier 2012. Or, en vertu de l'art. 13 de l'ordonnance, l'OFAS doit fixer le montant des aides financières, pour les structures d'accueil collectif de jour en particulier, sur la base des statistiques annuelles sur le taux d'occupation et du compte annuel arrêté (al. 2 let. a), ces documents devant être présentés à l'Office dans les trois mois qui suivent la fin de l'année pour laquelle l'aide financière a été allouée ou la clôture du projet (al. 3). Ainsi, dans la mesure où la recourante remplit les conditions d'octroi des aides financières fédérales, qu'elle pourrait se voir octroyer à compter d'août 2011 (voir supra consid. 9), ces aides, de même que la moyenne des places effectivement occupées au cours de l'année pour laquelle la contribution est allouée, doivent être calculées, pour la première année de contribution, sur la base des statistiques valables pour une période de 12 mois, soit d'août 2011 à juillet 2012, et non de 6 mois comme en l'espèce, et pour la deuxième année de contribution, sur la base des données valables pour la période d'août 2012 à juillet 2013.

Dans ces circonstances et dans la mesure où les actes au dossier ne permettent pas d'effectuer un tel calcul, il convient d'admettre partiellement le recours, de réformer la décision attaquée en ce sens que la demande d'aides financières déposée par la recourante est admise à compter du 1^{er} août 2011 et de renvoyer l'affaire à l'OFAS afin qu'il calcule à nouveau le taux d'occupation de la structure d'accueil collectif de jour "B. _____" sur la base des statistiques de présences d'août 2011 à juillet 2012 et d'août 2012 à juillet 2013, statistiques que lui fournira la recourante, accompagnées des comptes annuels arrêtés. Si la moyenne des places effectivement occupées durant chacune de ces périodes dépasse le nombre de places préexistantes, l'OFAS procédera au calcul et au versement des contributions dues à la recourante pour ces nouvelles places et pour les deux années de contribution, sur la base de la formule de l'annexe 1 de l'ordonnance. Il rendra une nouvelle décision à cet égard.

Vu l'issue du litige, l'administration d'autres preuves est superflue, de sorte qu'il n'est pas donné suite aux requêtes d'instruction de la recourante (interrogatoire des parties, édition du dossier du Service cantonal de la jeunesse relatif à la recourante).

11.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 132 V 215 consid. 6.2 par analogie), la partie qui a formé recours est réputée avoir obtenu gain de cause lorsque la cause est renvoyée à l'administration pour instruction complémentaire et nouvelle décision.

Les considérations qui précèdent conduisent à l'admission partielle du recours du 14 mai 2012, la décision étant réformée et l'affaire renvoyée à l'OFAS afin qu'il calcule et, le cas échéant, verse les contributions financières auxquelles pourrait prétendre la recourante. La présente procédure étant soumise à des frais de justice, fixés, compte tenu de la charge liée à la procédure, à Fr. 2'000, la recourante, qui ne succombe que partiellement, doit en conséquence s'acquitter de frais de justice fixés à Fr. 650, qui seront toutefois imputés sur l'avance de frais de Fr. 2'000 qu'elle a versée au cours de l'instruction. Le surplus, de Fr. 1'350, lui sera remboursé sur le compte bancaire qu'elle aura désigné au Tribunal administratif fédéral. Aucun frais de procédure n'est mis à la charge de l'autorité inférieure (art. 63 al. 1 et 2 PA).

Par ailleurs, la recourante, qui obtient partiellement gain de cause avec l'assistance d'un avocat, a droit à des dépens réduits pour la présente procédure. Compte tenu du travail effectué par le mandataire du recourant, consistant en un recours d'une dizaine de pages, en une réplique de sept pages et en trois courriers divers, il se justifie d'allouer une indemnité réduite de Fr. 1'350, à la charge de l'autorité inférieure.

12.

Cette décision n'est pas sujette à recours, la loi fédérale ne donnant pas un droit formel à ces aides financières (voir supra consid. 6.1; art. 83 let. k de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]; FF 2002 3925, p. 3947 ad art. 3 al. 1).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est partiellement admis et la décision du 2 avril 2012 est réformée en ce sens que la demande d'aides financières déposée par la recourante le 4 juillet 2011 est admise à compter du 1^{er} août 2011.

2.

L'affaire est renvoyée à l'Office fédéral des assurances sociales afin qu'il calcule et, le cas échéant, verse les contributions financières auxquelles

pourrait prétendre la recourante, conformément au considérant 10.2, et qu'il rende une nouvelle décision à cet égard.

3.

Des frais de procédure, d'un montant de Fr. 650, sont mis à la charge de la recourante. Ce montant est compensé par l'avance de frais de Fr. 2'000 versée au cours de l'instruction, et le solde de Fr. 1'350 sera remboursé à la recourante sur le compte bancaire qu'elle aura désigné au Tribunal administratif fédéral.

4.

Une indemnité de dépens de Fr. 1'350 est allouée à la partie recourante à charge de l'autorité inférieure.

5.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (Acte judiciaire)

La présidente du collège : La greffière :

Madeleine Hirsig-Vouilloz Isabelle Pittet