



20.05.2020

Ordonnance sur l'atténuation des conséquences économiques des mesures destinées à lutter contre le coronavirus (Covid-19) sur l'accueil extra-familial institutionnel pour enfants

(Ordonnance Covid-19 Accueil extra-familial pour enfants)

Commentaire

1 Contexte

Le 13 mars 2020, le Conseil fédéral a présenté un train de mesures visant à atténuer les conséquences économiques de la crise du coronavirus, et décidé la fermeture des écoles et des organisations d'accueil extra-familial des enfants à partir du 16 mars. Le 16 mars, il a précisé dans l'ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (Ordonnance 2 Covid-19, RS 818.101.24) que les cantons doivent garantir l'accueil extra-familial pour les enfants qui ne peuvent pas être gardés en privé : aux termes de l'art. 5, al. 4, de l'ordonnance 2 Covid-19, les crèches ne peuvent être fermées que si les autorités compétentes prévoient des offres d'accueil de remplacement adéquates. La fermeture d'une structure d'accueil collectif de jour par son organisme responsable ne peut entrer en ligne de compte que si, par exemple, le personnel d'encadrement au complet est malade ou que d'autres motifs inhérents à la structure en rendent le fonctionnement impossible. Tant la décision que la garantie d'une offre d'accueil suffisante sont du ressort du canton compétent. Ce faisant, le Conseil fédéral a reconnu aux institutions d'accueil extra-familial des enfants une fonction d'importance systémique pour le maintien des prestations de base en Suisse.

Les cantons ont mis en œuvre cette disposition de diverses manières. Plus de la moitié d'entre eux ont demandé aux institutions d'accueil de maintenir leurs structures ouvertes et de mettre des places à la disposition des parents qui exercent des professions d'importance systémique. Les autres (surtout en Suisse latine) ont décidé la fermeture de ces institutions et d'instaurer un service d'urgence. Que la fermeture de ces établissements soit partielle ou totale, un problème fondamental se pose partout : les parents qui, sur la base de l'ordonnance COVID-19 ou en raison de cette fermeture, restent à la maison et gardent eux-mêmes leurs enfants ou n'envoient plus ou ne peuvent plus envoyer leurs enfants dans une structure d'accueil collectif de jour, dans une structure d'accueil parascolaire ou dans une famille de jour estiment qu'ils n'ont plus à payer la part des coûts qui est normalement à leur charge, bien que les contrats de garde restent valables et que ceux-ci ne puissent être résiliés, en règle générale, que moyennant un délai de deux à trois mois. À l'égard de ce problème également, les cantons et les communes n'ont pas tous choisi la même approche. Certains cantons ou communes exigent des parents qu'ils continuent de payer la contribution due, même s'ils ne font plus ou ne peuvent plus faire garder leurs enfants. Mais c'est là une exigence que la plupart des parents ne comprennent pas et refusent. D'autres autorisent les parents qui gardent leurs enfants à la maison à suspendre le paiement de leurs contributions. Dans ce cas, ce sont les prestataires qui s'indignent et qui exigent le respect des contrats. Face à cette situation tendue, les réactions des cantons et des communes varient beaucoup entre elles. Les uns octroient des aides financières sous diverses formes, d'autres laissent aux parents et aux prestataires le soin de trouver une solution.

Pour de nombreuses institutions, les pertes financières dues à l'absence de contributions des parents en raison du coronavirus menacent leur existence. Il est vrai que lorsqu'elles réduisent ou arrêtent leurs activités, les institutions peuvent être soulagées financièrement grâce aux indemnités de réduction de l'horaire de travail pour leurs employés. Toutefois, des déficits apparaissent en raison des frais fixes et du fonctionnement des institutions qui ne peuvent être utilisés de manière optimale en raison de la situation (taille sous-optimale des groupes d'enfants pris en charge en raison de la prise en charge temporaire des enfants à domicile).

Comme toutes les PME, les institutions d'accueil extra-familial des enfants privées ont accès, en vertu de l'ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au Covid-19 édictée le 25 mars 2020 par le Conseil fédéral, à des crédits pour faire face aux problèmes de liquidités entraînés par l'épidémie. Cependant, beaucoup d'entre elles refusent de contracter un crédit,

car force leur est de présumer qu'en raison de leur faible capacité bénéficiaire et de l'absence de réserves financières, il leur sera impossible de le rembourser. Le risque est donc élevé qu'elles doivent fermer durablement.

En raison de l'importance cruciale de l'accueil extra-familial des enfants, tant sous l'angle de la politique sociale que d'un point de vue économique, la Confédération a soutenu le développement d'une partie de l'offre d'accueil par des moyens financiers conséquents dans le cadre d'un programme d'impulsion limité dans le temps et qui est toujours en cours. L'offre d'accueil existante est d'importance systémique pour l'économie à long terme également ; elle doit donc être maintenue. Dès que les mesures liées au coronavirus (Covid-19) seront levées, les places d'accueil feront de nouveau face à une très forte demande. L'économie a besoin que les travailleurs puissent retourner à leur poste le plus rapidement possible. Mais pour beaucoup de parents actifs qui doivent faire garder leurs enfants, cela ne sera pas possible s'ils ne peuvent disposer d'une offre d'accueil qui fonctionne.

Pour ces raisons, lors de la session extraordinaire de mai 2020, les Chambres fédérales ont chargé le Conseil fédéral d'édicter une ordonnance qui permet à la Confédération "de soutenir financièrement les institutions d'accueil extra-familial pour enfants, conjointement avec les cantons et, le cas échéant, les communes, en raison de la perte de revenus résultant de la crise liée au coronavirus". Par cette ordonnance, le Conseil fédéral met en œuvre le mandat du Parlement. La Confédération et les cantons rembourseront 100% des contributions parentales non perçues par les institutions d'accueil extra-familial en raison de la crise liée au coronavirus durant la période s'étendant du 17 mars 2020 au 17 juin 2020. La Confédération contribuera à hauteur de 33 % des coûts encourus. Le Parlement a adopté un montant de 65 millions de francs suisses pour la mise en œuvre de l'ordonnance.

2 Commentaire des dispositions

Art. 1 But et rapport avec d'autres mesures

Al. 2

L'al. 2 fait référence au principe en vertu duquel, dans le domaine des institutions d'accueil extra-familial des enfants, la Confédération n'intervient que de façon subsidiaire par rapport aux autres échelons étatiques. Ce principe est formulé à l'art. 116, al. 1, de la Constitution fédérale (RS 101).

Al. 3

L'al. 3 règle le rapport entre les mesures prévues par l'ordonnance Covid-19 dans le secteur de l'accueil extra-familial des enfants et les autres mesures prises par la Confédération pour lutter contre les conséquences économiques du coronavirus (Covid-19). L'ordonnance Covid-19 Accueil extra-familial pour enfants a un rôle subsidiaire.

Art. 2 Définitions

Cette disposition définit les principales notions utilisées dans l'ordonnance.

Let. a

Le champ d'application de l'ordonnance est limité aux institutions d'accueil extra-familial des enfants. On entend par institutions d'accueil extra-familial pour enfants, les structures d'accueil collectif de jour, les structures d'accueil parascolaire ainsi que les structures coordonnant l'accueil familial de jour. Ces notions sont reprises de la loi sur les aides financières à

l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc, RS 861). . L'énumération de la let. a est exhaustive.

Let. b et c

Ces définitions sont reprises de l'ordonnance sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (OAAcc, RS 861.1).

Let. d

Cette définition aussi est reprise de l'OAAcc, exception faite des pouvoirs publics, qui ne doivent pas obtenir d'indemnisation pour les pertes subies (cf. art. 3).

Art. 3 Mesures de soutien

Al. 1

Les institutions d'accueil extra-familial peuvent selon l'ordonnance recevoir des mesures de soutien sous forme d'indemnités pour pertes financières.

Al. 2

Une partie des institutions d'accueil extra-familial pour enfants est exploitée par les pouvoirs publics. Ce sont des institutions dont l'organisme responsable est par exemple une commune, une association de plusieurs communes ou un canton. Les pouvoirs publics doivent assumer eux-mêmes les dommages subis. Ils ne peuvent pas obtenir d'indemnités pour pertes financières, celles-ci étant également financées par les pouvoirs publics (Confédération et cantons ; cf. art. 5). Les institutions qui sont gérées par des organismes privées mais qui reçoivent cependant des subventions des pouvoirs publics ne sont pas concernées, elles peuvent recevoir des indemnités pour pertes financières.

Art. 4 Indemnités pour pertes financières en faveur des institutions d'accueil extra-familial pour enfants

Al. 1

Une partie des institutions d'accueil extra-familial pour enfants doit, sur ordre des autorités, rester ouvertes malgré les mesures prises pour lutter contre l'épidémie de coronavirus mais ne doit plus garder que les enfants dont les parents exercent une profession d'importance systémique. Les autres institutions d'accueil extra-familial pour enfants doivent fermer complètement. Toutes les institutions subissent de ce fait des pertes massives, alors que leurs frais fixes restent les mêmes.

Beaucoup d'institutions d'accueil extra-familial ne disposent que de très peu de réserves financières, voire d'aucune. Et même si elles peuvent – comme les autres PME – contracter un crédit pour garantir leur liquidité, elles ne seront pas en mesure de le rembourser dans un délai convenable. Elles devront par conséquent fermer durablement.

Cependant, l'offre d'accueil existante est d'une grande importance à long terme pour l'économie et elle doit donc à tout prix être maintenue. Dès que les mesures liées au coronavirus (Covid-19) pourront être levées, les places d'accueil feront de nouveau face à une très forte demande. L'économie a besoin que les travailleurs puissent retourner à leur poste le plus rapidement possible. Mais ils le pourront difficilement sans une offre d'accueil extra-familial des enfants qui fonctionne.

C'est pourquoi les cantons octroient, sur demande, des aides financières aux institutions à titre de compensation pour les contributions de garde d'enfants que les parents n'ont pas versées

durant la période s'étendant du 17 mars 2020 au 17 juin 2020. Les cantons sont tenus d'accorder des indemnités pour pertes financières, pour autant que les conditions d'octroi soient remplies. Il doit cependant exister un lien de causalité avec les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (Covid-19). Celui-ci ne doit pas être prouvé mais doit être rendu vraisemblable.

Al. 2

En principe, seules les contributions que les parents doivent effectivement verser aux institutions, après déduction des subventions cantonales et communales auxquelles ils ont droit, peuvent être prises en compte en tant que contributions des parents non perçues pour la garde des enfants. De nombreuses institutions reçoivent directement les subventions des pouvoirs publics et ne facturent donc aux parents que le montant qu'ils doivent effectivement payer. Toutefois, dans certaines communes, comme la ville de Lucerne, les subventions sont versées directement aux parents sous forme de bons de garde d'enfants. Les parents, quant à eux, doivent payer le plein tarif aux institutions. Dans ce cas, seule la contribution que les parents doivent aux institutions après déduction des subventions (contribution nette) peut être prise en compte comme contribution des parents non perçue pour la garde d'enfants.

Seules sont considérées comme non perçues, les contributions que les parents doivent aux institutions sur la base d'accords contractuels, même s'ils n'ont pas fait usage des services de garde correspondants en raison des mesures de lutte contre le coronavirus (Covid-19). Cette non-utilisation peut être due à la fermeture partielle ou totale des institutions ou à la demande des autorités de prendre en charge les enfants à domicile si possible. Une renonciation à faire garder son enfant parce qu'un membre de la famille appartient à un groupe à risque peut également être prise en compte.

Les prestations qui ne sont pas convenues contractuellement (par exemple, les jours supplémentaires qui auraient pu être pris, etc.) ne sont pas comptabilisées. Les coûts supplémentaires pour les prestations matérielles non utilisées tels que les repas, les couches, etc. ne peuvent pas non plus être pris en compte, car ces coûts n'ont pas du tout été engagés du fait de l'absence des prestations de garde.

Les contrats de garde d'enfants qui ont été résiliés en raison des mesures de lutte contre le coronavirus (Covid-19), mais dont la résiliation a été annulée après la fin des mesures, peuvent être pris en compte pour déterminer les contributions non perçues. Toutefois, cela ne s'applique pas aux contrats de garde d'enfants qui ont été résiliés définitivement ou pour d'autres raisons, par exemple en raison d'un déménagement ou encore d'un départ d'un enfant ayant atteint l'âge d'aller à l'école maternelle.

Al. 3

Les institutions qui demandent une indemnisation pour pertes financières doivent rembourser aux parents les contributions éventuelles déjà perçues pour les prestations de garde auxquelles ils n'ont pas eu recours en raison des mesures de lutte contre le coronavirus (Covid-19). Cela signifie que les parents n'ont pas à payer pour des prestations de garde dont ils n'ont pu bénéficier durant la période s'étendant du 17 mars 2020 au 17 juin 2020. De leur côté, les institutions peuvent faire valoir les contributions remboursées aux parents comme contributions de garde non perçues.

Al. 4

Comme l'offre des institutions d'accueil extra-familial pour enfants est d'une importance cruciale pour surmonter la crise liée à l'épidémie de coronavirus, il faut que l'indemnité couvre 100% des contributions des parents non perçues pour la garde des enfants. Les compensations des charges salariales prévues par les assurances sociales ainsi que les éventuelles autres prestations mises en œuvre par la Confédération pour atténuer les conséquences économiques des mesures de lutte contre le coronavirus (Covid-19) sont déduites du montant de

l'indemnité. Grâce à ces aides financières, les institutions peuvent rembourser les crédits éventuels contractés pour garantir leur liquidité et, ainsi, éviter leur fermeture.

Art. 5 Procédure

L'art. 5 règle la procédure d'octroi d'indemnités pour pertes financières, qui relève en principe de la responsabilité des cantons. Cela se justifie du fait que ce sont eux qui sont en principe compétents pour l'accueil extra-familial des enfants, qui accordent les autorisations aux institutions d'accueil extra-familial pour enfants et qui exercent la surveillance sur celles-ci. Les institutions d'accueil extra-familial adressent les demandes au canton au plus tard jusqu'au 17 juillet 2020. Les cantons désignent les services auxquels adresser les demandes (al. 1). Ils statuent sur les demandes et versent les aides financières (al. 3). Le canton compétent est celui dans lequel l'institution a son siège (al. 2).

En raison de l'importance cruciale de l'accueil extra-familial des enfants, tant sous l'angle de la politique sociale que d'un point de vue économique, le caractère extraordinaire de la situation présente justifie que la Confédération et les cantons financent conjointement le maintien de l'infrastructure correspondante. La Confédération participe aux coûts à hauteur de 33% (al. 4). Afin que la Confédération puisse participer au financement, il est exigé que les cantons et les communes continuent à verser leurs subventions. La Confédération ne remplace aucune subvention versée par les cantons et les communes. Il appartient aux cantons de répartir les indemnités de la Confédération selon la répartition intracantonale des compétences entre le canton et les communes.

L'OFAS édicte des directives concernant les modalités, notamment les modalités de demande, de calcul et de paiement. Il met à disposition des cantons un formulaire de demande afin de garantir une mise en œuvre uniforme de l'octroi des aides financières. Il entend au préalable les cantons.

Art. 6 Surveillance et contrôle

L'OFAS surveille l'exécution de la présente ordonnance. Les organes d'exécution doivent lui fournir ainsi qu'aux autres autorités de surveillance les renseignements nécessaires. Le Contrôle fédéral des finances peut procéder à des contrôles spécifiques auprès des organes d'exécution. À cette fin, il doit avoir accès aux données nécessaires relatives aux indemnités pour pertes financières.

Art. 7 Entrée en vigueur

La validité de l'ordonnance est limitée à six mois. L'ordonnance entre en vigueur avec effet rétroactif le 17 mars 2020. Ainsi, les contributions des parents pour l'accueil extra-familial qui n'ont pas été payées depuis cette date en raison des mesures ordonnées par les autorités dans le cadre de la lutte contre le coronavirus (COVID-19) pourront être prise en compte dans le calcul des indemnités pour pertes financières.