



18.06.2021

Ordonnance sur les aides financières pour les cantons ayant pris des mesures en faveur des institutions d'accueil extra-familial pour enfants gérées par les pouvoirs publics en lien avec le COVID-19

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 institutions 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. 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 s'est posé partout : les parents qui, sur la base de l'ordonnance COVID-19 ou en raison de cette fermeture, sont restés à la maison et ont gardé eux-mêmes leurs enfants ou ne les ont plus envoyés dans une structure d'accueil collectif de jour, dans une structure d'accueil parascolaire ou dans une famille de jour ont estimé qu'il n'était pas juste qu'ils doivent continuer à payer les factures en lien avec l'accueil de leurs enfants.

Pour de nombreuses institutions, les pertes financières dues à l'absence de contributions des parents en raison du coronavirus ont mis en péril leur existence. 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 et afin d'éviter la fermeture définitive de structures, 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".

Le 20 mai 2020, le Conseil fédéral a ainsi adopté une ordonnance mettant en œuvre le mandat du Parlement. La Confédération et les cantons ont ainsi remboursé 100% des contributions de garde non versées par les parents aux institutions d'accueil extra-familial en raison de la pandémie COVID 19 durant la période s'étendant du 17 mars 2020 au 17 juin 2020. La Confédération a contribué 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. L'ordonnance COVID 19 Accueil extra-familial pour enfants ne concerne toutefois que les institutions privées d'accueil extra-familial. Les institutions qui sont gérées par les pouvoirs publics ont été exclues de son champ d'application.

La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national a déposé une motion ([20.3917 CSEC-N Reconsidérer la mise en œuvre de l'ordonnance Covid-19 accueil extrafamilial pour enfants du 20 mai 2020](#)) demandant la modification de l'ordonnance Covid-19 accueil extra-familial pour enfants afin d'inclure dans le dispositif d'indemnisation les institutions d'accueil extra-familial pour enfants gérées par les pouvoirs publics. Il s'agissait ainsi de ne pas exclure du dispositif retenu les cantons latins.

La motion de la CSEC-N a été adoptée par le Conseil national le 15 septembre 2020 et par le Conseil des États le 9 décembre 2020.

Au cours de la session du printemps 2021, la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID -19 (Loi COVID - 19)¹ a été modifiée, ce qui a permis la création d'une base légale permettant à la Confédération d'indemniser les cantons qui ont versé des aides financières aux institutions d'accueil extra-familial gérées par des institutions publiques en vue de couvrir les pertes financières subies par ces dernières du fait des mesures de lutte contre la pandémie. Les aides financières couvrent 33 % des indemnités pour pertes financières versées par les cantons.

La présente ordonnance règle les modalités de mise en œuvre du nouveau dispositif mis en place pour les institutions d'accueil extra-familial gérées par les pouvoirs publics. L'ordonnance prévoit ainsi que la Confédération octroie des aides financières aux cantons qui versent des indemnités pour pertes financières aux institutions d'accueil extra-familial gérées par les pouvoirs publics durant la période s'étendant du 17 mars 2020 au 17 juin 2020.

La nouvelle disposition reprend les mêmes conditions-cadres que celles prévues pour les institutions privées. Elle laisse toutefois une marge de manœuvre aux cantons dans l'application.

2 Commentaire des dispositions

Art. 1 **Objet**

Cet article définit l'objet de l'ordonnance. Cette dernière règle l'octroi d'aides financières aux cantons qui versent des indemnités pour pertes financières aux structures visées à l'art. 2, al. 1, let. a à c, de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants² qui sont gérées par les pouvoirs publics afin de compenser les contributions de garde d'enfants non versées par les parents en raison des mesures de lutte contre l'épidémie de COVID-19.

Contrairement à ce que prévoyait l'Ordonnance COVID – 19 accueil extra-familial pour enfants pour les institutions privées, le canton n'a pas d'obligation de mettre sur pied un système d'indemnisation des pertes financières pour les institutions gérées par les pouvoirs publics. Il en a simplement la faculté. Les institutions gérées par les pouvoirs publics ne sont en effet pas confrontées aux mêmes difficultés financières que les institutions privées. Gérées par les pouvoirs publics et donc nécessairement soutenues financièrement par ces derniers, leur survie financière n'a pas été mise en péril par la crise sanitaire. Si les parents n'ont pas versé les contributions, l'organisme responsable de l'institution a couvert les pertes financières.

Par institutions d'accueil extra-familial pour enfants, on entend 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) et de l'ordonnance sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (OAAcc, RS 861.1). Cette liste est exhaustive. Les groupes de jeux n'ont pas droit aux indemnités pour pertes financières.

Seules les institutions d'accueil extra-familial gérées par les pouvoirs publics peuvent selon l'ordonnance recevoir des mesures de soutien sous forme d'indemnités pour pertes financières. Sont ainsi visées les institutions dont l'organisme responsable est par exemple une

¹ RS 818.102

² RS 861

commune, plusieurs communes ou un canton. Il peut s'agir aussi d'un regroupement de communes organisées en association ou en fondation, etc. L'indemnisation des institutions privées d'accueil extra-familial pour enfants est réglée dans l'ordonnance COVID – 19 accueil extra-familial pour enfants du 20 mai 2020.

Art. 2 Base pour le calcul des aides financières

Al. 1

Pour le calcul des aides financières, seules sont prises en compte les indemnités pour pertes financières que les cantons versent aux institutions pour compenser les contributions de garde d'enfants non versées par les parents pour la période s'étendant au maximum du 17 mars au 17 juin 2020.

Les indemnités pour pertes financières sont octroyées par les cantons, sur demande, 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 au maximum du 17 mars 2020 au 17 juin 2020. Cela vaut également pour les situations où les parents ont payé les contributions alors qu'ils ne pouvaient prétendre aux prestations de garde. Dans ce cas, pour bénéficier des aides financières de la Confédération, les cantons devront s'assurer que les contributions sont remboursées aux parents (voir art. 3, let. c). Les cantons peuvent accorder des indemnités pour pertes financières, pour autant qu'il existe un lien de causalité avec les mesures de lutte contre l'épidémie de COVID-19. Celui-ci ne doit pas être prouvé mais doit être rendu vraisemblable.

Enfin, le canton a la possibilité de prévoir une période d'indemnisation plus courte que celle prévue pour les institutions privées. Cette période doit toutefois s'inscrire dans la durée maximale prévue par l'ordonnance, c'est à dire que des indemnités ne peuvent être versées qu'à partir du 17 mars 2020 au plus tôt et jusqu'au 17 juin 2020 au plus tard. Cette faculté accordée aux cantons permet de tenir compte de la situation propre à chaque canton, notamment quant à la date de la réouverture des structures d'accueil collectif de jour et des écoles qui n'a pas eu lieu simultanément. La réouverture des écoles a eu un impact sur la fréquentation des institutions d'accueil, en particulier sur les structures d'accueil parascolaire qui sont en règle générale gérées par les pouvoirs publics.

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 de garde d'enfants non versées par les parents. 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 de garde d'enfants non versées par les parents.

Seules sont considérées comme non versées, 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 l'épidémie de COVID-19. Cette non-utilisation peut être due à la fermeture partielle ou totale des institutions ou à la demande des autorités fédérales ou cantonales 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. Seuls les frais liés à la garde d'enfants peuvent être pris en compte. Les coûts pour les repas et d'autres prestations matérielles (couches, matériel de bricolage, etc.) doivent être déduits car ces coûts n'ont pas du tout été engagés du fait de l'absence des prestations de garde. Si les tarifs demandés aux parents sont des forfaits incluant, les repas et autres prestations matérielles, il convient de déduire un montant de ces tarifs. La déduction de ce montant peut s'élever par exemple à 8 francs par jour et par enfant ou à 10 % des tarifs demandés aux parents. Le canton est libre de choisir une forme de déduction équivalente.

Les contrats de garde d'enfants qui ont été résiliés en raison des mesures de lutte contre l'épidémie de COVID-19, mais dont la résiliation a été annulée après la fin des mesures, peuvent être pris en compte pour déterminer les contributions non versées. Toutefois, cela ne s'applique pas aux contrats de garde d'enfants qui ont été résiliés définitivement pour d'autres raisons par exemple en raison d'un déménagement.

Les contributions des pouvoirs publics destinées à couvrir un éventuel déficit ou d'autres prestations liées à la crise Covid ne peuvent être prises en compte dans le calcul de l'indemnité pour pertes financières.

Al. 3

Les indemnités pour pertes financières couvrent au maximum 100% des contributions de garde d'enfants non versées par les parents. Les cantons peuvent prévoir un taux de couverture des pertes financières moins élevées. Le solde restant ne peut être mis à la charge des parents, c'est à l'institution gérée par les pouvoirs publics d'assumer ce montant. Pour le calcul de l'aide financière, seules sont prises en compte les indemnités pour pertes financières versées par les cantons. 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 l'épidémie de COVID-19 sont déduites du montant de l'indemnité.

Par ailleurs, il est tenu compte des montants déjà versés par les cantons aux institutions gérées par les pouvoirs publics avant l'adoption de la présente ordonnance si les conditions-cadres prévues par l'ordonnance sont remplies. Ainsi, les cantons qui avaient déjà instauré un système d'indemnisation pour les institutions gérées par les pouvoirs publics avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance peuvent déposer une demande auprès de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) sur cette base à partir du 1^{er} juillet 2021.

Art. 3 Conditions d'octroi des aides financières

Afin de percevoir les aides financières de la Confédération, les conditions énumérées à l'art. 3 doivent être remplies.

Let. a

Les demandes d'indemnités pour pertes financières doivent être déposées par les institutions auprès du canton qu'elles soient gérées par une commune, un regroupement de communes ou le canton lui-même. Le canton compétent est celui dans lequel l'institution a son siège.

Let. b

Les cantons statuent sur les demandes d'indemnités pour pertes financières par voie de décision. Les cantons ne peuvent pas déléguer l'examen des demandes d'indemnités pour pertes financières aux communes au motif que ces dernières sont en général les entités qui gèrent les institutions visées par la présente ordonnance et qui bénéficient au final des indemnités pour pertes financières. Il appartient au canton de verser les indemnités pour pertes finan-

cières. La Confédération ne peut participer qu'aux indemnités versées par le canton. La participation financière des communes ne peut pas être prise en compte, car elles sont les bénéficiaires finales de l'indemnisation.

Let. c

Les institutions qui demandent une indemnisation pour pertes financières doivent rembourser intégralement aux parents les contributions éventuelles déjà versées pour les prestations de garde auxquelles ils n'ont pas eu recours en raison des mesures de lutte contre l'épidémie de COVID-19. Il ne peut être déduit des contributions à rembourser aux parents, les montants fixés pour les repas et les prestations matérielles (voir art. 2 al. 2). Les institutions ne subissent de ce fait aucune perte, puisque ces coûts n'ont pas été engagés car il n'y a pas eu de recours aux prestations de garde. Il appartient aux cantons de déterminer la période pour laquelle des indemnités pour pertes financières peuvent être versées dans la limite maximale de la période s'étendant du 17 mars 2020 au 17 juin 2020. Les parents n'ont dès lors pas à payer pour des prestations de garde dont ils n'ont pu bénéficier durant cette période fixée par la législation cantonale. De leur côté, les institutions peuvent faire valoir les contributions remboursées aux parents comme contributions de garde non versées.

Les institutions doivent rembourser à tous les parents les contributions pour les prestations de garde auxquelles ils n'ont pas eu recours. Peu importe le domicile des parents (autre commune, autre canton ou à l'étranger). Cela permet d'éviter toute inégalité de traitement des parents en raison de leur domicile. Par la suite, les cantons ont la possibilité de procéder entre eux à une compensation dans le cas de parents résidant dans un autre canton.

Let. d

Durant la période définie par le canton, ce dernier doit s'assurer que les communes et le canton ont continué à verser leurs subventions ordinaires pour pouvoir prétendre à l'aide financière de la Confédération. L'aide financière de la Confédération ne remplace aucune subvention ordinaire versée par les cantons et les communes.

Art. 4 Demande d'aide financière

Al. 1

Le canton doit déposer sa demande d'aide financière auprès de l'OFAS jusqu'au 30 juin 2022 au plus tard (cachet de la poste ou réception du courriel faisant foi). Il peut la déposer plus tôt, dès l'entrée en vigueur de la présente ordonnance. Le canton adresse sa demande au moyen du formulaire mis à disposition par l'OFAS. Une seule demande peut être présentée par canton.

Les demandes présentées hors délai ne seront pas traitées. Si les demandes sont déposées à temps mais qu'elles sont incomplètes, les cantons peuvent se voir accorder un délai supplémentaire pour les compléter.

Al. 2

Après réception des documents complets, l'OFAS prend une décision sur l'octroi de l'aide financière et en fixe le montant.

Art. 5 Entrée en vigueur et durée de validité

La modification de la loi COVID qui crée la base légale, l'article 17c de la loi COVID, à l'indemnisation des institutions d'accueil extra-familial pour enfants gérées par les pouvoirs publics a été adoptée le 19 mars 2021. L'article 17c de la loi COVID a effet jusqu'au 31 décembre 2022. L'entrée en vigueur de la présente ordonnance a été fixée au 1^{er} juillet 2021.

Comme la disposition légale prévue dans la loi COVID, la durée de validité de la présente ordonnance est limitée dans le temps, soit jusqu'au 31 décembre 2022. Cette durée de validité permet aux cantons de procéder à la mise en œuvre de la présente ordonnance jusqu'au 30 juin 2022 au plus tard : adoption d'éventuelles dispositions légales au niveau cantonal fixant les modalités de mise en œuvre, d'examen des demandes, de versement des indemnités pour pertes financières aux institutions gérées par les pouvoirs publics, dépôt d'une demande d'aide financière auprès de l'OFAS. Par ailleurs, cette période permet à la Confédération de disposer du temps nécessaire pour examiner les demandes d'aides financières déposées par les cantons et prendre les décisions quant à l'octroi des aides financières dès le 1^{er} juillet 2021 jusqu'au 31 décembre 2022 au plus tard. Le versement des aides financières pourra toutefois intervenir après la date d'expiration de la loi et de l'ordonnance. Les expériences réalisées dans le cadre de la mise en œuvre de l'Ordonnance COVID – 19 Accueil extra-familial pour les institutions privées ont montré que toutes ces démarches nécessitent un certain nombre de mois.