



Rapport

Date de la séance du CE : 22 avril 2020
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI)
Numéro d'affaire: 2020.GSI.707
Classification : Non classifié

Ordonnance sur les mesures destinées à maîtriser la crise du coronavirus dans le domaine de l'accueil extrafamilial (OCCVAcc)

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Contexte	2
3.	Forme de l'acte législatif	2
4.	Commentaire des articles	3
	1. Généralités	3
	2. Financement	3
	3. Procédure	5
	4. Autorisation de dépenses	5
	5. Compensation des charges	6
5.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	6
6.	Répercussions financières	6
7.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	6
8.	Répercussions sur les communes	6
9.	Répercussions sur l'économie	7
10.	Proposition	7

1. Synthèse

A travers la présente ordonnance, le canton entend garantir le maintien d'une offre d'accueil extrafamilial non seulement durant la crise du coronavirus, mais également à l'issue de cette dernière, au moyen de mesures destinées à atténuer les conséquences économiques de la lutte contre la pandémie. La Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) prendra ainsi en charge, pour une période limitée, les frais de garde des enfants dont les parents ont annoncé officiellement leur décision de les retirer de la structure d'accueil, après déduction du montant du bon de garde ou de la subvention versée dans le cadre du système des émoluments. La DSSI versera également une contribution pour les frais non couverts des places d'accueil qui n'ont plus été mises à disposition (pour cause de maladie du personnel éducatif, de chômage partiel, etc.).

2. Contexte

L'accueil extrafamilial occupe une place particulière dans la lutte contre la pandémie de coronavirus : le Conseil fédéral a chargé les cantons, à travers l'ordonnance 2 du 13 mars 2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) (ordonnance 2 COVID-19)¹, de veiller à garantir la prise en charge des enfants qui ne peuvent pas bénéficier d'une solution de garde privée, tout en précisant que les garderies ne peuvent être fermées que si les autorités compétentes prévoient des offres d'accueil de remplacement adéquates.

Dans ce contexte, l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS) et l'Office des mineurs (OM) ont adressé une circulaire aux parents les priant de garder dans la mesure du possible leur(s) enfant(s) dans un cadre privé, l'accueil en garderie ou par des parents de jour restant néanmoins autorisé en l'absence d'autre solution. Dans le même temps, les parents ont été invités à continuer de s'acquitter des contributions parentales, même en cas de prise en charge à domicile vu que le canton est en train d'examiner la question du financement et ne peut exclure une réglementation nationale dans ce domaine.

Lors de sa conférence de presse du 3 avril 2020, le Conseil fédéral a fait savoir que la situation était suivie de près, tout en rappelant que l'accueil extrafamilial relève en premier lieu de la responsabilité des cantons et des communes. La presse s'est toutefois fait l'écho des efforts entrepris par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national pour obtenir un cofinancement de la Confédération. La présente ordonnance tient compte d'une éventuelle réglementation fédérale en rendant la participation du canton subsidiaire à toute prestation de la Confédération.

3. Forme de l'acte législatif

Conformément à l'article 91 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC)², le Conseil-exécutif peut, sans base légale, prendre des mesures afin de parer à des troubles actuels ou imminents menaçant la sécurité et l'ordre public ainsi qu'à des situations de crise sociale, par voie d'arrêté ou d'ordonnance. Vu la crise du coronavirus et le paquet de mesures radical adopté par la Confédération en application de l'article 185, alinéa 3 de la Constitution fédérale et de la loi sur les épidémies (ordonnance 2 COVID-19, en particulier), les conditions d'édiction d'une ordonnance de nécessité en vertu de l'article 91 ConstC sont réunies.

Les ordonnances édictées en urgence doivent être approuvées immédiatement par le Grand Conseil. Leur validité est limitée et ne peut pas dépasser un an à compter de l'entrée en vigueur (art. 91, al. 1 ConstC). Le Grand Conseil examinera donc sans délai la légalité du droit d'urgence édicté par le Conseil-exécutif. D'une manière générale, le Grand Conseil approuve ou rejette les ordonnances d'urgence dans leur intégralité (et non disposition par disposition). Il peut cependant limiter sa décision à un ensemble de dispositions thématiquement apparentées (dans un même domaine de réglementation), pour autant qu'elles aient rang de loi. Il ne peut pas aller au-delà d'une approbation ou d'un refus, notamment en modifiant directement certaines dispositions de l'ordonnance. Il ne peut pas refuser son approbation lorsque les mesures législatives prises par le Conseil-exécutif constituent effectivement du droit à inscrire au niveau d'une ordonnance. S'il décide de ne pas approuver des dispositions, sa décision revêt uniquement un caractère de directive (cf. art. 80, al. 1, phr. 2 ConstC). La forme de la décision du Grand Conseil concernant la présente ordonnance et le moment où il la rendra ne sont pas encore connus.

La présidence du Grand Conseil a été informée de la présente affaire avant son traitement par le Conseil-exécutif. La date et la forme de la soumission au Grand Conseil pour approbation doivent encore être définies.

¹ RS 818.101.24

² RSB 101.1

4. Commentaire des articles

1. Généralités

Article 1 *Objet*

La présente ordonnance vise à atténuer les conséquences économiques de la lutte contre le coronavirus dans le domaine de l'accueil extrafamilial et à assurer la pérennité des offres de prise en charge.

Article 2 *Champ d'application*

La présente ordonnance ne s'applique qu'aux places en garderie et aux heures de prise en charge par des organisations d'accueil familial de jour auxquelles les parents ont renoncé provisoirement en annonçant leur décision aux fournisseurs de prestations en raison des informations communiquées par le canton au sujet de la crise du coronavirus (cf. lettre du 19 mars³). Elle ne concerne pas les offres d'accueil qui n'ont pas été touchées par la pandémie, soit celles pour lesquelles les parents ont continué et continuent de s'acquitter de leurs contributions conformément aux dispositions du contrat de prise en charge (y c. en cas de vacances ou d'absence pour cause de maladie).

L'alinéa 2 précise que l'ordonnance s'applique aux garderies et aux organisations d'accueil familial de jour du canton de Berne quel que soit le système en vigueur (régime des émoluments avec places subventionnées ou privées, ou système des bons de garde) et quel que soit l'organe chargé de la surveillance (commune ou canton via l'OM). Les places et heures de prise en charge proposées par d'autres acteurs de l'accueil extrafamilial, tels que les parents de jour ou les nounous indépendants, qui n'ont pas été contraints de maintenir leur offre d'accueil, ne sont pas concernées.

Suite à l'appel de la Confédération et du canton, de nombreuses familles gardent leur(s) enfant(s) à la maison tout en continuant de s'acquitter de la contribution parentale étant donné que les structures d'accueil restent ouvertes et assurent une prise en charge en cas de besoin. Toutefois, cette situation suscite de plus en plus d'incompréhension, surtout chez les familles dont le salaire a diminué (réduction du taux d'activité pour garder les enfants, chômage partiel, etc.), sur lesquelles ces frais de garde risquent de peser particulièrement lourd. Dans ce contexte, il est fort probable que de nombreux parents contestent la facturation des prestations et que les structures soient confrontées à des difficultés financières ou à des litiges, ce qui n'est dans l'intérêt ni de la société ni de l'économie.

2. Financement

Article 3 *Participation de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration*

La participation aux frais couvre la période du 17 mars 2020 au 16 mai 2020. Si un accueil plus étendu devait de nouveau être possible dans les garderies et les organisations d'accueil familial de jour avant le 16 mai 2020, la présente ordonnance ne s'appliquerait pas aux prises en charge en résultant. Si les parents doivent continuer à garder dans la mesure du possible leur(s) enfant(s) à la maison après le 16 mai 2020, la DSSI demandera au Conseil-exécutif de modifier l'ordonnance afin de prolonger les mesures de financement (*al. 1*).

Durant la période définie, les fournisseurs de prestations ne perçoivent aucune contribution des parents pour les places et heures de prise en charge auxquelles ces derniers ont renoncé provisoirement en raison des mesures de lutte contre le coronavirus arrêtées par la Confédération et des informations communiquées par le canton en annonçant leur décision. Le remboursement des contributions parentales déjà versées est réglé à l'article 7. Cette disposition ne s'applique pas aux cas non concernés par la présente ordonnance (p. ex. absences pour cause de vacances, enfants dont la prise en charge n'a pas été suspendue, ou encore lorsque les parents n'ont pas annoncé leur décision de renoncer à la

³ www.be.ch/dssi > Office de l'intégration et de l'action sociale > Coronavirus (Covid-19) > Archives

prise en charge). Les frais pour les repas, si tant est qu'ils soient encore facturés bien que l'enfant n'ait pas été pris en charge, ne sont pas financés par le canton (*al. 2*).

La demande de financement des frais est déposée auprès de la DSSI par les fournisseurs de prestations. Il incombe à ces derniers de justifier que les parents remplissent les critères définis à l'alinéa 2 (renoncement à la prise en charge en raison de la crise du coronavirus) (*al. 3*).

Article 4 *Frais financés pour les places et heures de prise en charge effectivement disponibles*

Les contributions parentales pour les places et heures de prise en charge qui sont ou ont été effectivement mises à disposition mais auxquelles les parents ont renoncé sont versées par la DSSI (*al. 1*).

Dans le système des bons de garde comme dans celui des émoluments, les places sont considérées comme occupées au même titre que si l'enfant avait été malade. Dans leur demande de financement, les fournisseurs de prestations précisent donc le montant des frais de prise en charge (repas exclus) ainsi que celui, le cas échéant, du bon de garde ou de la subvention (système des émoluments). Le montant restant est alors pris en charge en vertu de l'OCCVAcc.

Article 5 *Frais financés pour les places et heures de prise en charge non disponibles*

En raison de la crise du coronavirus, de nombreuses places et heures de prise en charge n'ont plus été mises à disposition, en particulier dans les cas suivants :

- le personnel éducatif malade ou appartenant à un groupe à risque n'a pas pu être remplacé ;
- la structure d'accueil a décidé d'une fermeture partielle ou totale, ou a demandé des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail ;
- certaines structures ont communiqué (parfois sur directive de la commune) des restrictions plus sévères que celles du canton (circulaire du 19 mars à l'intention des parents) ; l'accueil proposé a ainsi parfois été limité aux situations d'urgence ou réservé aux parents exerçant certaines professions.

Les places qui n'ont pas été occupées pour les raisons susmentionnées sont considérées comme non disponibles, si bien que le canton ne participera pas au financement des frais de garde.

Les structures d'accueil doivent néanmoins assumer certaines charges, que la place ait été disponible ou non. Afin de couvrir ces frais d'exploitation généraux (salaires exclus), le canton verse une contribution financière de 25 francs par place et journée de prise en charge non disponible en garderie et de 1 franc par heure de prise en charge non disponible chez des parents de jour (*al. 1*).

Les places et heures de prise en charge non disponibles ne peuvent être facturées aux parents, de sorte qu'elles ne peuvent donner lieu à aucun subventionnement dans le cadre du système des émoluments ou des bons de garde (*al. 2*).

Article 6 *Limite du financement*

Les fournisseurs de prestations peuvent déposer une demande de financement conformément aux articles 4 ou 5 uniquement pour les places et heures de prise en charge qui faisaient l'objet d'un contrat avec les parents à la date du 16 mars 2020. Ils ne peuvent donc pas proposer une nouvelle offre d'accueil pour laquelle aucun besoin n'existe actuellement et demander une participation au sens de la présente ordonnance.

Article 7 *Remboursement des contributions parentales déjà versées*

On peut supposer que de nombreux parents, suite à l'appel du canton et à l'obligation de paiement évoquée dans les médias à plusieurs reprises, se sont déjà acquittés des factures pour le mois de mars, voire d'avril 2020. Dans ces cas-là, les fournisseurs de prestations sont tenus de rembourser les contributions déjà versées afin de ne pas bénéficier d'une double indemnisation (*al. 1*). Cette disposition ne s'applique pas aux frais de repas.

Afin de réduire au maximum la charge pour les fournisseurs de prestations, ce remboursement devrait s'effectuer non pas via un virement aux parents, mais plutôt sous la forme d'une note de crédit pour une future prise en charge. Lorsque ce n'est pas possible, par exemple si l'enfant ne nécessite plus de prise en charge extrafamiliale, le montant versé est à restituer sans intérêts (*al.* 2).

Article 8 *Obligation de réduire l'étendue du dommage*

Les fournisseurs de prestations sont tenus, dans le cadre de l'obligation de collaborer, de tout mettre en œuvre pour réduire les frais. Ils doivent par exemple annoncer la réduction de l'horaire de travail, pour autant qu'ils remplissent les conditions, ou chercher à pourvoir les places d'accueil non occupées dans la mesure du possible de manière temporaire et à réaffecter leur personnel à d'autres tâches. Une plateforme pour la recherche de personnel et l'annonce de places vacantes (www.coronavirus-bern.ch) a été mise en place par le canton (*al.* 1).

Article 9 *Subsidiarité*

Le canton assume les frais de prise en charge à titre subsidiaire. Les autres aides d'urgence et indemnités versées par le canton, la Confédération ou des tiers (communes, œuvres caritatives, particuliers, etc.) seront prises en considération dans le décompte final, le but étant d'éviter les doubles financements.

3. Procédure

Article 10 *Demande*

Le dépôt et le traitement des demandes doivent rester aussi simples et rapides que possible, tant pour les fournisseurs de prestations que pour les autorités cantonales. Il est ainsi prévu de mettre en place une procédure électronique pour les fournisseurs de prestations. La DSSI leur communiquera le moment venu la marche à suivre et les éventuels documents à remettre sous forme imprimée. Le délai a été fixé à la fin du mois de juillet 2020, de manière que les fournisseurs de prestations puissent déposer leur requête en ayant une vue d'ensemble de la période de décompte. Il s'agit d'un délai de péremption : les demandes remises ultérieurement ne seront pas traitées (*al.* 1).

L'OIAS examine les demandes reçues et rend une décision provisoire en versant directement les montants aux fournisseurs de prestations. La décision définitive sera arrêtée lors du décompte final, selon une procédure ordinaire (avec possibilité de recours), probablement fin 2020. Il s'agit du seul moyen pour accorder le soutien financier requis aussi vite que possible (*al.* 2).

Article 11 *Traitement des données*

En vue de l'exécution, l'OIAS doit traiter des données personnelles, dont certaines sont particulièrement dignes de protection.

Article 12 *Exécution*

La DSSI est chargée d'exécuter la présente ordonnance. Il lui incombe d'informer des procédures qui s'appliquent, et plus particulièrement des documents et justificatifs à fournir au moment du dépôt de la demande et lors du décompte final. La DSSI doit notamment déterminer les documents requis pour l'examen de la subsidiarité visé à l'article 9 et définir les modalités de prise en compte de la subsidiarité.

4. Autorisation de dépenses

Article 13

Il revient au directeur de la santé, des affaires sociales et de l'intégration d'autoriser les dépenses relevant de la présente ordonnance. Comme mentionné ci-avant, l'exécution de l'ordonnance relève de la compétence de l'OIAS, de sorte que les recours peuvent être déposés auprès du directeur de la santé, des affaires sociales et de l'intégration.

5. Compensation des charges

Article 14

Etant donné que l'accueil extrafamilial est une tâche conjointe des communes et du canton, ce dernier doit avoir la possibilité de porter à la compensation des charges les dépenses encourues dans le cadre de la présente ordonnance.

5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

La crise du coronavirus n'est pas mentionnée dans le programme législatif en cours, puisqu'elle a touché la Suisse et le canton de Berne après son adoption.

6. Répercussions financières

Une estimation du coût de ces mesures a été réalisée. Le canton de Berne compte quelque 8500 places en garderie et chaque année, environ 1,7 million d'heures de prise en charge chez des parents de jour sont proposées, ce qui correspond par mois à 140 000 heures d'accueil chez des parents de jour et à 170 000 journées en garderie (20 journées par place par mois).

L'estimation des répercussions financières repose sur les hypothèses suivantes :

- 40 pour cent des journées et des heures de prise en charge proposés connaissent un taux d'occupation normal et n'entrent pas dans le champ d'application de l'ordonnance ;
- sur les 60 pour cent restants (non utilisés), deux tiers sont effectivement disponibles ;
- sur les places disponibles, deux tiers des frais de prise en charge ne sont pas financés par le système des émoluments ou des bons de garde ;
- une journée en garderie coûte environ 120 francs et une heure de prise en charge chez des parents de jour 10 francs (le tarif pour les bébés est généralement supérieur tandis que celui pour les enfants plus âgés est inférieur).

Compte tenu de ces hypothèses, le coût des mesures a été estimé à environ 6,7 millions de francs par mois (soit environ 13,4 millions pour deux mois).

Les coûts portés à la compensation des charges sont financés à 50 pour cent par le canton et à 50 pour cent par l'ensemble des communes.

7. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Il est prévu d'assurer la mise en œuvre au plan administratif avec les ressources en personnel à disposition.

8. Répercussions sur les communes

Toutes les communes seront impactées, via le financement de la compensation des charges.

9. Répercussions sur l'économie

Les conséquences sur l'économie ne peuvent être évaluées pour l'heure. On peut toutefois partir du principe que sans le soutien du canton, de nombreuses structures se retrouveraient relativement rapidement dans une situation financière très difficile puisque les parents qui s'occupent eux-mêmes de leur(s) enfant(s) suite aux directives du Conseil fédéral et du canton ne voient pas pourquoi ils devraient continuer de payer pour les prestations d'accueil. Les mesures visent donc à assurer le maintien d'une offre de garde après la crise car celle-ci est absolument nécessaire, notamment pour permettre de continuer à concilier vie familiale et vie professionnelle.

10. Proposition

Au vu de ce qui précède, la DSSI propose au Conseil-exécutif d'adopter la présente ordonnance.

Berne, le 21 avril 2020

Le directeur de la santé, des affaires
sociales et de l'intégration :

Pierre Alain Schnegg