



Ordonnance sur les prestations d'insertion sociale

TABLE DES MATIÈRES

1.	CONTEXTE.....	3
2.	RAISON D'ETRE DE LA REVISION.....	3
2.1.	Accueil extrafamilial.....	3
2.1.1	L'ordonnance du 4 mai 2005	3
2.1.2	Résultats de l'évaluation et révision partielle 2008	4
2.1.3	Qualité	4
2.1.4	Coûts normatifs	5
2.1.5	Système tarifaire	6
2.1.6	Système de financement	7
2.2.	Animation de jeunesse	7
3.	LA NOUVELLE REGLEMENTATION DANS SES GRANDES LIGNES	8
3.1	Accueil extrafamilial.....	8
3.1.1	Système tarifaire	8
3.1.2.	Autres points de la révision	9
3.2	Animation de jeunesse	10
4.	COMMENTAIRES DES ARTICLES.....	11
5.	REPERCUSSIONS SUR LE CANTON.....	46
5.1	Répercussions en matière de finances	46
5.1.1	Structures d'accueil extrafamilial	46
5.1.2	Animation de jeunesse	47
5.2	Incidences sur le personnel et l'organisation	47
6.	REPERCUSSIONS SUR LES COMMUNES	48
6.1	Généralités.....	48
6.2	Répercussions en matière de finances	48
6.2.1	Accueil extrafamilial	48
6.2.2	Animation de jeunesse	49
6.3	Répercussions en matière de personnel.....	49
6.3.1	Accueil extrafamilial	49
6.3.2	Animation de jeunesse	50
7.	RESULTATS DE LA PROCEDURE DE CONSULTATION	50

Rapport de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale au Conseil-exécutif concernant la modification de l'ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS)

1 CONTEXTE

La loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc)¹ régleme nte la mise sur pied des prestations d'insertion sociale² relevant de l'aide sociale institutionnelle par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), en collaboration avec les communes.

Elle définit notamment les rôles des différents acteurs appelés à intervenir dans ce domaine. Le canton pilote les prestations en autorisant les communes à les mettre sur pied et à porter les dépenses ainsi engagées à la compensation des charges.

La LASoc dresse une liste – non exhaustive – des prestations d'insertion sociale³. Elle précise qu'il appartient au Conseil-exécutif de régler les modalités de détail et qu'il peut en particulier « fixer le montant global maximum des coûts admis à la compensation des charges et veiller à répartir équitablement les prestations à l'échelle régionale »⁴. Parmi les catégories de prestations d'insertion sociale, il en est deux pour lesquelles, vu l'évolution de la société, le besoin ne cesse d'augmenter : il s'agit de l'accueil extrafamilial et de l'animation de jeunesse. Le premier a déjà été réglé dans une ordonnance⁵, entrée en vigueur le 1^{er} août 2005. Quant au second, il a fait l'objet d'un programme de pilotage, approuvé par le Conseil-exécutif le 19 novembre 2003. Depuis lors, la SAP délivre aux communes des autorisations d'admission à la compensation des charges pour les dépenses encourues.

2 RAISON D'ETRE DE LA REVISION

2.1 ACCUEIL EXTRAFAMILIAL

2.1.1 L'ordonnance du 4 mai 2005

L'ordonnance sur les prestations d'insertion sociale en vigueur (OPIS) réglementait à l'origine la rémunération, le régime tarifaire et les normes de qualité requises pour l'ensemble des prestations d'accueil extrafamilial financées par les pouvoirs publics, à savoir les garderies, les écoles à journée continue (anciennement « écoles de jour »), les écoles gardiennes, les cantines et les parents de jour. Il s'agissait là du premier acte législatif fixant

¹ RSB 860.1

² Article 71 LASoc en vigueur vs article 71a LASoc rév.

³ Article 71, alinéa 2 LASoc en vigueur vs article 71a, alinéa 1 LASoc rév.

⁴ Article 71, alinéa 4 LASoc en vigueur vs article 71a, alinéa 2 LASoc rév.

⁵ Ordonnance du 4 mai 2005 sur les prestations d'insertion sociale (OPIS ; RSB 860.113)

des normes uniformisées pour toutes les offres proposées. De plus, il introduisait un système de rémunération sur la base de coûts normatifs et non plus de la couverture des déficits.

Eu égard à la diversité des conditions que connaissaient les structures d'accueil auparavant, il était difficile de prévoir quelles seraient les conséquences de la nouvelle réglementation. C'est pourquoi, sitôt l'OPIS adoptée, il a été décidé de considérer les premières années suivant son introduction comme une phase pilote et d'en analyser les répercussions dans le cadre d'une évaluation.

2.1.2 Résultats de l'évaluation et révision partielle 2008

Présentés au printemps 2007, les résultats de la première évaluation – qui portait sur la qualité, les tarifs et les coûts – ont donné lieu à une révision partielle de l'OPIS, entrée en vigueur le 1^{er} août 2008. Conformément au souhait formulé par de nombreuses communes, quelques dispositions sur les normes de qualité ont été assouplies et les subventions allouées par la Confédération au titre du programme d'impulsion leur ont été versées directement.

Si le principe du nouveau régime tarifaire uniforme applicable dans l'ensemble du canton avait été favorablement accueilli, il avait toutefois suscité quelques critiques sur des points de détail. Son adaptation avait alors été reportée, le temps de recueillir davantage d'expériences, qui ont été prises en compte pour l'élaboration de la présente révision totale.

L'OPIS a également dû être adaptée en 2008 suite à la décision du Grand Conseil de transférer les structures d'accueil parascolaire à la Direction de l'instruction publique (INS). La loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO)⁶ a été modifiée en ce sens et la nouvelle version est entrée en vigueur le 1^{er} août 2008. Au terme d'un délai transitoire échu le 1^{er} août 2010, toutes les prestations de ce type sont désormais pilotées par l'INS, la SAP restant compétente pour la prise en charge en garderie et en famille d'accueil.

2.1.3 Qualité

En 2007, la SAP et la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques ont chargé le bureau Ecoplan d'effectuer une analyse sur les normes de qualité fixées dans l'OPIS (« Conséquences des exigences qualitatives sur le nombre de places en garderie »). Son mandat a consisté à examiner si les consignes d'ordre architectural, administratif et organisationnel entravaient la création de places d'accueil et si, en comparaison internationale, les normes de qualité n'étaient pas trop élevées. Cette étude faisait suite à l'adoption par le Grand Conseil d'une motion⁷ demandant d'envisager la

⁶ RSB 432.210

⁷ M 298/2006 Bolli Jost « Libéralisation: réorganisation de la prise en charge familiale » (dont le chiffre 3 avait été adopté)

possibilité de simplifier les conditions d'ouverture et de gestion des structures d'accueil de jour.

Les auteurs de l'étude sont arrivés aux conclusions suivantes :

- *Les exigences fixées par la législation n'entravent pas la création de places d'accueil en garderie.*
- *Les véritables problèmes rencontrés lors de la mise sur pied d'une garderie sont le manque de locaux appropriés à des prix abordables, les obstacles posés par le droit des constructions (demandes de changement d'affectation susceptibles d'oppositions), l'absence de soutien de la part de la société et des milieux politiques, la nécessité d'un engagement idéaliste se traduisant par du bénévolat, ainsi que le budget que les familles habitant en zone rurale sont prêtes à consacrer à la prise en charge des enfants (en général plus modeste qu'en ville).*
- *Certaines mesures administratives pourraient être simplifiées (p. ex. mise sur pied d'un site internet commun par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et la SAP, élaboration de modèles), mais elles n'auraient probablement aucune influence chiffrable sur le nombre de places.*

Si le fait de fixer des exigences élevées renchérit le prix des places et, partant, en réduit tendanciellement le nombre, une comparaison internationale montre que la plupart des pays européens appliquent, pour la prise en charge des enfants jusqu'à trois ans, les mêmes réglementations que la Suisse et le canton de Berne pour ce qui est du coefficient d'encadrement et des qualifications du personnel. Il ressort donc de l'évaluation que les normes de qualité fixées pour les structures d'accueil extrafamilial bernoises ne sont pas trop élevées.

2.1.4 Coûts normatifs

Une autre évaluation, effectuée en 2007/2008, a été consacrée aux coûts des garderies, sur la base des chiffres des deux premières années d'exploitation conformément à l'OPIS.

L'étude révèle que les coûts normatifs peuvent être respectés dès lors que les conditions générales sont remplies, même si elles ne le sont pas de manière optimale jusque dans les moindres détails (cf. annexe 1) : c'est en effet le propre d'un système de coûts normatifs et ces derniers n'ont donc pas à être adaptés.

La raison du non-respect des coûts normatifs réside souvent dans le fait que les frais de personnel sont élevés, ce qui est notamment le cas lorsque les garderies emploient des personnes en formation. Cela étant, et afin que les institutions continuent d'offrir des places de formation, il est prévu d'instaurer des incitations sous forme de forfait (supplément aux coûts normatifs). Le montant de ce dernier doit être différencié, de manière qu'elles soient

encouragées à engager également des personnes souhaitant fréquenter une école préparant à la maturité professionnelle.

2.1.5 Système tarifaire

Le Grand Conseil a adopté sous forme de postulats deux motions⁸ demandant une adaptation du système tarifaire. La motion Kast demande de soulager les familles plaçant plusieurs enfants en garderie (avant tout celles à haut revenu), tandis que la motion Pfister souhaite que le tarif minimal passe de CHF 5,85 à CHF 9,90 par jour et que le tarif maximal soit abaissé, afin d'éviter que les familles à revenus relativement élevés ne portent une charge financière disproportionnée.

Par ailleurs, les évaluations (sondage auprès des parents et des directions de garderies inclus) ont montré qu'un changement fondamental du système tarifaire n'était ni souhaité ni judicieux. Elles ont en revanche mis en évidence l'opportunité d'en simplifier l'application dans la pratique.

La réglementation tarifaire actuelle présente en particulier les inconvénients suivants :

- La déclaration du revenu déterminant est compliquée et le contrôle des données fournies par les parents difficile. Si certains revenus peuvent être établis de manière précise – moyennant toutefois beaucoup de temps (« *le produit de la fortune et cinq pour cent du montant excédant 100 000 francs de la fortune imposable converti sur un mois* ») –, d'autres nécessitent de procéder à des évaluations forfaitaires grossières (pour les personnes exerçant une activité indépendante, le revenu imposable est majoré de 20 %).
- Les personnes dépendantes (déterminant : le salaire brut) sont lésées par rapport aux indépendantes : le revenu imposable de ces dernières (déterminant : le revenu imposable majoré de 20 %) est régulièrement beaucoup trop bas, vu qu'elles peuvent procéder à des déductions extraordinaires (acquisitions, entretien d'immeuble).
- Les personnes dépendantes ou indépendantes sont désavantagées par rapport aux bénéficiaires de l'aide sociale, car les prestations qui leur sont versées, de même que leur capacité contributive, ne sont pas prises en compte.
- Les couples concubins ou liés par un partenariat enregistré se voient imputer des revenus fictifs.
- Les tarifs sont parfois trop élevés, avant tout pour les familles ayant plusieurs enfants.

Pour ces raisons, mais aussi vu l'adoption des interventions parlementaires mentionnées ci-dessus, il ne fait aucun doute que la réglementation doit être revue. A cette fin, un groupe de

⁸ Motion Kast (M 173/2008) « Tarif des crèches et des écoles à journée continue » et motion Pfister (M 246/2008) « Structures d'accueil extrafamilial des enfants : adaptation des tarifs »

travail composé de représentants de la SAP, de l'INS et de la Direction des finances a été institué.

2.1.6 Système de financement

Le modèle de financement actuel n'est pas touché par la présente révision : dès lors qu'elles disposent d'une autorisation d'admission à la compensation des charges, les communes octroient aux fournisseurs de prestations des subventions qu'elles peuvent imputer à la compensation des charges. Le montant de ces dernières est égal à la différence entre les coûts normatifs d'une part, et le produit des émoluments dus par les parents en fonction de leur revenu et de leur fortune ainsi que la rémunération des prestations particulières et des risques d'autre part. Ce système permet la facturation aux parents – dans le cadre d'une grille tarifaire préétablie – d'un montant échelonné selon leur capacité contributive, mais aussi le pilotage des prestations par le canton. Celui-ci veille en particulier à aplanir les disparités régionales.

Le système de financement actuel a fait l'objet d'une motion déposée le 22 novembre 2010 par le député Müller, qui demande au gouvernement de « créer les bases légales permettant aux communes qui introduisent des bons de garde de les admettre intégralement à la compensation des charges »⁹. Dans sa réponse, le Conseil-exécutif a indiqué qu'il convenait, avant de pouvoir envisager une introduction définitive des bons de garde, de se pencher sur plusieurs questions fondamentales, à savoir : les répercussions sur la répartition équilibrée des offres à l'échelle régionale, les possibilités de pilotage par le canton, les conséquences sur les objectifs d'effet, la surveillance et le régime d'autorisation. En cas d'instauration généralisée de bons de garde, il s'agit également d'en étudier l'impact sur le rôle des communes ainsi que sur la collaboration intercommunale. La motion ayant été adoptée par le Grand Conseil en janvier 2011, l'ordonnance devra faire l'objet d'une nouvelle modification afin de permettre le recours aux bons de garde. Celle-ci devrait entrer en vigueur début 2013, pour autant que le calendrier prévu – très serré – puisse être tenu. La mise en œuvre d'un nouveau système de financement n'aurait pas été possible dans le cadre de la présente révision.

2.2 ANIMATION DE JEUNESSE

Conformément à un programme de pilotage approuvé par le Conseil-exécutif en 2003, les communes peuvent depuis lors porter à la compensation des charges de l'aide sociale les dépenses encourues pour les prestations d'animation de jeunesse. Celles-ci englobent des offres de loisirs et de rencontres facilement accessibles aux enfants et aux adolescents dans le cadre tant extrascolaire qu'extraprofessionnel.

⁹ M 221/2010 « Structures d'accueil des enfants : égalité entre PME et établissements publics »

Les prestations d'animation de jeunesse favorisant elles aussi l'insertion sociale, elles doivent désormais être réglementées au niveau de l'ordonnance au même titre que les structures d'accueil extrafamilial. La présente révision de l'OPIS s'appuie sur les principes énoncés dans le programme de pilotage de 2003, auxquels s'ajoutent quelques éléments repris de la motion Haldimann/Käser¹⁰. Sachant qu'elle vise l'insertion sociale des enfants et des adolescents, l'animation de jeunesse joue un rôle central aussi bien dans le domaine de la lutte contre la pauvreté que dans la perspective d'une politique familiale globale – deux objectifs que le Conseil-exécutif s'est fixés pour la législature en cours. Elle permet en effet, notamment, de contribuer à « la prévention des coûts induits par la dépendance, la tutelle et la criminalité »¹¹. Le programme de pilotage adopté par le Conseil-exécutif le 19 novembre 2003¹² n'a pas pu être repris tel quel. Conformément au mandat du Grand Conseil, il a fallu en particulier renoncer aux critères de pilotage par les ressources, à la taille minimale ainsi qu'aux pourcentages de postes minimums, et abaisser la limite supérieure de la subvention cantonale admise à la compensation des charges (jusqu'ici : par habitant, désormais : par enfant/adolescent).

3 LA NOUVELLE REGLEMENTATION DANS SES GRANDES LIGNES

3.1 ACCUEIL EXTRAFAMILIAL

3.1.1 Système tarifaire

La révision, qui vise à corriger les manques constatés depuis l'entrée en vigueur de l'OPIS, a pour objet principal une nouvelle réglementation sur la perception des émoluments. Les principes ayant fait leurs preuves sont maintenus et le système tarifaire n'est pas modifié, mais le calcul du revenu déterminant est simplifié et il est davantage tenu compte de la capacité contributive des parents.

Par ailleurs, il est désormais prescrit qu'il faut en principe se fonder sur la situation financière de l'année précédente (pour le revenu et la fortune) et précisé dans quels cas il est possible de déroger à cette règle.

Dans le cadre des travaux consacrés au système tarifaire, plusieurs variantes ont été simulées afin de réaliser les motions Kast et Pfister. Il est ressorti des discussions qu'il serait effectivement nécessaire de prévoir un allègement sans tarder, notamment pour les familles recourant aux structures d'accueil extrafamilial plusieurs jours par semaine ou y confiant plusieurs enfants, de manière que l'activité lucrative du ou de la deuxième partenaire soit

¹⁰ M 109/2005 « Pilotage cantonal de l'animation enfants et jeunes »

¹¹ Cf. Rapport de législature 2006, Programme gouvernemental de législature de 2007 à 2010, p. 23

¹² http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/direktion/organisation/soa/publikationen/offene_ki8nder_undjugendarbeit.assetref/content/dam/documents/GEF/SOA/fr/Familie/OKJA/Steuerungskonzept_F.pdf

financièrement rentable. Il convient toutefois d'y renoncer, du moins dans l'immédiat, car cela entraînerait des coûts supplémentaires non négligeables pour le canton et pour les communes.

L'INS, qui a participé à l'élaboration de la nouvelle réglementation sur les émoluments, entend l'appliquer dans une large mesure pour les modules d'école à journée continue et procédera aux adaptations dans le cadre d'un projet séparé. Les domaines préscolaire et scolaire seront donc soumis à un système tarifaire uniforme pour la prise en charge d'enfants, ce qui sera bénéfique pour les parents, mais aussi pour les communes, qui verront leur charge administrative notablement réduite.

3.1.2 Autres points de la révision

Outre le régime tarifaire, point essentiel de la révision, le présent projet propose diverses adaptations ayant pour but de clarifier des questions fréquemment posées et d'optimiser le système.

- Jusqu'ici, le coefficient d'encadrement était déterminé par la taille des groupes. Concrètement, pour constituer un nouveau groupe, il fallait engager le double de personnel à partir d'une place supplémentaire. Il était par conséquent difficile, en raison des restrictions financières, de composer des groupes comptant plus de 12 enfants, même si leur existence se justifiait d'un point de vue pédagogique. Le coefficient d'encadrement est désormais déterminé en fonction du nombre de places, ce qui permet une structure des groupes plus souple.
- La modification de la LASoc, dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2012, prévoit pour les communes l'introduction d'une franchise de 20 pour cent dans le domaine de l'accueil extrafamilial. Celle-ci doit être ancrée dans la présente ordonnance.
- La surveillance des prestations est réglée de manière plus claire, afin de veiller à ce que les communes surveillent réellement les institutions. Ce domaine connaîtra toutefois des adaptations en 2013 déjà, en particulier en ce qui concerne la compétence en la matière dans le système des bons de garde.
- La délimitation entre les prestations tombant ou non sous le coup de l'OPIS est mieux définie.
- Les conditions de subventionnement requises pour que des enfants en âge d'aller à l'école enfantine et d'âge scolaire puissent être pris en charge en garderie ou en famille d'accueil sont explicitées. Une rémunération est introduite pour les institutions offrant des places de formation.

- Les institutions ou les communes peuvent conserver les éventuels bénéfices réalisés durant un exercice.

3.2 ANIMATION DE JEUNESSE

Dans un premier temps, l'OAS a élaboré un rapport sur la nouvelle réglementation de l'animation de jeunesse dans le canton de Berne, établi notamment sur la base d'entretiens avec des représentations des communes et de l'association voja (Vernetzte offene Kinder- und Jugendarbeit Kanton Bern) ainsi qu'avec les motionnaires. Ce document traçait les grandes lignes des principes qui ont ensuite été mis en œuvre dans la présente ordonnance.

Les communes qui souhaitent proposer des prestations d'animation de jeunesse en s'appuyant sur un ou plusieurs des objectifs d'effet énumérés dans l'ordonnance « reçoivent » – par le biais de la compensation des charges de l'aide sociale – un montant de base déterminé en fonction du nombre d'enfants et d'adolescents de leurs bassins de population respectifs. Celui-ci est affecté d'un indice de charges sociales lorsque ces dernières sont particulièrement élevées. Les prestations mises sur pied à l'échelle cantonale sont financées par le canton. Ce nouveau système ne vise pas uniquement les prestations nouvelles : il s'agit de mettre en évidence de manière plus transparente qu'aujourd'hui déjà, des fournisseurs de prestations – par exemple dans le domaine de la promotion de la santé ou de la prévention des dépendances – ciblent des offres ou des campagnes sur les adolescents, ce qu'ils peuvent continuer de faire. Ce financement permet de structurer les subventions allouées jusqu'ici pour les prestations d'animation de jeunesse selon des règles plus claires, en adéquation avec la taille du groupe cible d'un bassin de population. Les consignes concernant les critères de pilotage par les ressources sont assouplies dans la mesure du possible, en ce sens que l'exigence concernant les pourcentages de postes minimums est supprimée. Toutefois, l'animation de jeunesse étant avant tout un travail relationnel, il y a lieu de veiller à ce que la plus grande partie des fonds soient affectés au financement du personnel et non à celui des structures ou de l'entretien.

L'examen du programme de pilotage en vigueur a montré que les exigences relatives à la taille minimale peuvent être modifiées, mais pas totalement abandonnées. De l'avis des communes, le niveau de régionalisation atteint à ce jour est une bonne chose, mais cela peut, dans certains cas, poser des problèmes de mise en œuvre. Le bassin de population prévu pour une structure d'animation de jeunesse est désormais fixé à 2000 enfants et adolescents jusqu'à 20 ans révolus et non plus en fonction du nombre d'habitants. Cet indicateur peut être revu à la baisse dans les régions proches des frontières du canton ou dans celles dont la densité de population est faible.

Le financement de l'animation de jeunesse connaît donc un changement majeur. Outre le passage au nombre d'enfants et d'adolescents, le montant de base pourra être augmenté,

selon une clé prédéterminée, pour les communes ayant des charges sociales élevées. Ce nouveau système permet d'engager les fonds utilisés jusqu'ici pour financer les structures d'animation de jeunesse de manière davantage ciblée sur la prévention et sur l'acuité des problèmes. Tenant mieux compte des défis des communes – puisque se fondant sur le nombre d'enfants et d'adolescents –, cette nouvelle réglementation a toute sa raison d'être, mais elle occasionnera des pertes financières pour certaines communes.

L'introduction de la franchise prévue par la révision de la LASoc n'entraîne pas de changement pour les communes, car elles étaient déjà tenues de financer elles-mêmes 20 pour cent des coûts occasionnés par l'animation de jeunesse.

4 COMMENTAIRES DES ARTICLES

Généralités

Article 1 (Objet)

Alinéa 1

La présente ordonnance règle la mise sur pied d'une partie des prestations d'insertion sociale énumérées à l'article 71 LASoc en vigueur (art. 71a LASoc rév.), à savoir les structures d'accueil extrafamilial, à l'exception de celles qui tombent sous le coup des législations sur l'école obligatoire et sur le placement d'enfants (alinéas 4 et 5). Les prestations fournies dans d'autres domaines de l'insertion sociale par le biais de contrats de prestations (p. ex. par les centres de puériculture) n'entrent pas (ou plus) dans le champ d'application de l'OPIS. Leur réglementation dans un acte législatif n'a en effet pas lieu d'être, dès lors qu'elles sont proposées par un petit nombre de fournisseurs de prestations seulement et que ceux-ci sont liés par contrat.

Alinéa 2

L'ordonnance définit en premier lieu les conditions auxquelles doivent satisfaire les prestations pour être admises à la compensation des charges. Si elle porte essentiellement sur le rapport juridique entre le canton et les communes, certaines de ses dispositions ont néanmoins également leur importance pour les fournisseurs et les bénéficiaires des prestations.

Alinéa 3

Afin d'éviter tout malentendu, il est précisé ici qu'il n'existe pas de droit aux prestations fournies en vertu de la présente ordonnance. L'introduction de cette nouvelle disposition est importante, car la LASoc prévoit que les communes peuvent – mais ne doivent pas – mettre sur pied des prestations entrant dans le champ d'application de l'ordonnance.

Article 2 (Mise sur pied des prestations)

Conformément à l'article 71, alinéa 1 LASoc en vigueur, les prestations d'insertion sociale sont mises sur pied par le canton en collaboration avec les communes. Si cette disposition ne précise pas comment les tâches doivent être réparties entre le canton et les communes, la pratique est déjà bien établie : les offres suprarégionales ou proposées dans l'ensemble du canton (p. ex. offices de consultation pour couples mariés ou partenaires, maisons d'accueil pour femmes) sont en règle générale mises sur pied par le canton, alors que les prestations fournies à l'échelle d'une ou de plusieurs communes sont financées par ces dernières (et indirectement seulement par le canton via la compensation des charges). A relever que cette répartition est réglée de manière plus précise dans la LASoc révisée, les articles 71 et 71a énumérant désormais – de manière non exhaustive – les prestations assurées respectivement par le canton et par les communes.

Vu que l'énumération dans la loi n'est pas exhaustive, l'alinéa 1 spécifie que le canton met sur pied les offres proposées à l'échelle cantonale. Il est donc clair que ce dernier peut aussi proposer lui-même des prestations dans le domaine de l'accueil extrafamilial et de l'animation de jeunesse (p. ex. à l'intention des enfants francophones dans la région de Berne). En pareil cas, celles-ci font en règle générale l'objet de contrats de prestations. Les conditions requises pour leur conclusion ainsi que pour le pilotage des prestations déjà proposées par le canton découlent des articles 58 ss LASoc révisée.

Alinéa 2

Cette disposition explicite l'article 71a LASoc révisée, en ce sens qu'elle précise que les communes mettent sur pied les prestations à l'échelle locale.

Alinéa 3

Les communes sont libres de fournir les prestations elles-mêmes ou de mandater des tiers.

Article 3 (Autorisation d'admission à la compensation des charges, 1. Définition)*Alinéa 1*

Cette disposition définit ce qu'est une autorisation d'admission à la compensation des charges : il s'agit d'une décision susceptible de recours par laquelle le service compétent de la SAP notifie aux communes qu'elles sont autorisées à porter à la compensation des charges les dépenses encourues pour une prestation donnée et leur signale les conditions et les charges qui y sont éventuellement subordonnées. Les unes comme les autres doivent impérativement être respectées.

Les communes doivent prouver que les prestations qu'elles entendent mettre sur pied répondent à un besoin. Pour ce faire, elles peuvent présenter les listes d'attente pour des prestations existantes ou les résultats de sondages effectués auprès des utilisateurs potentiels pour une nouvelle offre.

Si les prestations sont proposées par plusieurs communes, l'autorisation d'admission à la compensation des charges peut être délivrée à une seule d'entre elles au titre de commune-siège ou à un syndicat de communes faisant office d'organisme responsable.

Alinéa 2

Les autorisations sont octroyées par l'Office des affaires sociales (OAS) de la SAP pour une durée de quatre ans.

Durant leur période de validité, les autorisations peuvent être adaptées – si la situation se modifie – ou révoquées aux conditions énumérées à l'article 4.

Article 4 (Autorisation d'admission à la compensation des charges, 2. Adaptation et révocation)

Alinéa 1

L'OAS procède à un réexamen des autorisations au minimum tous les quatre ans, au terme de leur durée de validité. Celles-ci peuvent cependant être adaptées ou révoquées plus tôt, si le besoin n'est plus attesté ou s'il a changé (lettre a), si la situation financière du canton l'exige (lettre b), si les conditions et les charges qui y sont consignées ne sont pas respectées (lettre c) ou si les prestations ne satisfont plus aux conditions requises pour être admises à la compensation des charges (p. ex. non-respect de l'effectif minimal, lettre d). Si une commune fait valoir un besoin plus élevé pendant la durée de validité de l'autorisation, elle peut demander que celle-ci soit adaptée. Elle est alors examinée et traitée au même titre que les demandes déposées pour la mise sur pied de nouvelles prestations.

Alinéa 2

Si les autorisations d'admission doivent subir des modifications, celles-ci doivent être apportées au début d'une année civile moyennant un préavis de six mois au minimum, afin que les communes et les organismes responsables aient suffisamment de temps pour adapter leurs prestations aux nouvelles conditions générales.

Article 5 (Surveillance)

Alinéa 1

La LASoc révisée prévoit que les communes doivent surveiller les fournisseurs des prestations qu'elles mettent sur pied et peuvent porter à la compensation des charges moyennant approbation de la SAP¹³.

La surveillance doit être exercée dans le domaine de l'animation de jeunesse, mais également – et surtout – dans celui de l'accueil extrafamilial des enfants. Sachant que ces derniers requièrent une protection particulière, il importe en effet que leur prise en charge soit assurée selon des normes de qualité bien définies. Le droit fédéral dispose d'ailleurs que

¹³ Article 65, alinéa 2 LASoc rév.

la prise en charge régulière de plusieurs enfants de moins de douze ans à la journée doit être soumise à autorisation¹⁴. Dans le canton de Berne, celle-ci est octroyée par l'Office des mineurs, rattaché à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE)¹⁵.

Les institutions cantonales, communales ou privées d'utilité publique pour lesquelles la législation scolaire, sanitaire ou sociale requiert une surveillance particulière sont exemptées de cette obligation. Le législateur fédéral a en effet considéré que la protection des enfants y est assurée par le droit cantonal.

La non-soumission à autorisation présuppose donc que les institutions qui sont exemptées font l'objet d'une surveillance particulière. Selon la présente ordonnance, la surveillance des prestations d'accueil extrafamilial incombe à la commune, qui désigne l'autorité compétente à cette fin, sans quoi la tâche est du ressort du conseil communal. Les communes devraient désigner une autorité au sein de laquelle soient représentées des personnes pouvant attester de connaissances spécifiques dans le domaine (socio-)pédagogique.

Les dispositions sur la surveillance devront être revues en 2013, lors de la modification de la présente ordonnance induite par l'introduction des bons de garde.

Alinéa 2

Afin de garantir que la surveillance est effectivement exercée à intervalles réguliers, des exigences minimales sont posées à l'autorité chargée de cette tâche : elle doit s'assurer au moins une fois par année, en effectuant des visites dans les garderies, les services de coordination des organisations d'accueil familial de jour ou les structures d'animation de jeunesse, que la prise en charge des enfants et les prestations d'animation de jeunesse répondent aux prescriptions et que le bien-être des enfants et des adolescents est garanti. Elle est tenue pour ce faire de respecter les éventuelles directives de l'OAS.

Alinéa 3

L'autorité désignée peut confier l'exercice de la surveillance à des tiers ou à des services spécialisés indépendants disposant des qualifications requises. Dans un cas comme dans l'autre, l'indépendance vis-à-vis de la direction opérationnelle de l'institution doit être garantie.

Alinéa 4

Le canton s'assure, en se référant aux reportings des communes, que la surveillance est effectivement exercée et comment. Si une commune n'assume pas sa tâche, l'OAS examine s'il convient d'ordonner des mesures relevant du droit de surveillance ou s'il y a lieu

¹⁴ Ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE ; RS 211.222.338)

¹⁵ Article 12 de l'ordonnance du 4 juillet 1979 réglant le placement d'enfants (RSB 213.223)

d'adapter ou de révoquer l'autorisation d'admission à la compensation des charges. Il lui incombe en outre de surveiller les prestations mises sur pied par le canton.

Structures d'accueil extrafamilial

Article 6 (But)

Les enfants pris en charge en garderie ou chez des parents de jour doivent bénéficier d'un encadrement de qualité et être stimulés de manière optimale dans leur développement. Les prestations de ce type sont particulièrement utiles pour les enfants requérant une insertion sociale ainsi que pour ceux dont les deux parents travaillent.

Article 7 (Objectifs d'effet)

Les subventions allouées aux fournisseurs de prestations d'accueil extrafamilial par les communes et, via la compensation des charges, par le canton visent plusieurs objectifs :

- (lettre a) Les parents doivent pouvoir exercer une activité lucrative dont le revenu leur garantisse le minimum vital, ce qui revêt une importance particulière pour les familles monoparentales et pour les personnes à bas et moyen revenus.
- (lettre b) Les parents ne peuvent pas concilier vie de famille et vie professionnelle dès lors que la prise en charge de leurs enfants n'est pas garantie. Les structures d'accueil extrafamilial contribuent à améliorer cette possibilité. Outre qu'elles permettent aux pères comme aux mères de faire bénéficier de leurs compétences professionnelles non seulement le marché du travail, mais aussi – et surtout – l'économie, elles favorisent l'égalité des sexes.
- (lettre c) La prise en charge des enfants dans un réseau social élargi leur apprend à s'intégrer dans un groupe, à respecter les autres et à développer un comportement social. Elle contribue également à l'intégration d'enfants qui, sans cela, grandiraient en n'ayant que peu de contacts avec des camarades de leur âge ou qui, en raison de leur situation personnelle ou familiale, ont des difficultés à s'insérer socialement.
- (lettre d) L'accueil extrafamilial permet de s'assurer que les enfants sont bien pris en charge et stimulés dans leur développement en l'absence de leurs parents et concourt ainsi grandement à prévenir les problèmes sociaux et à garantir l'égalité des chances.
- (lettre e) Le Conseil-exécutif attache une grande importance à l'intégration linguistique (cf. réponse à la motion Gagnebin 028/2008)¹⁶. Les structures d'accueil extrafamilial y contribuent fortement et, de ce fait, augmentent les chances de départ des enfants avant qu'ils n'entrent à l'école.

¹⁶ Motion Gagnebin, M 028/2008 : « Favoriser l'apprentissage précoce de la deuxième langue officielle »

Article 8 (Accessibilité, 1. Admission prioritaire)*Alinéa 1*

Conformément à l'article 58, alinéa 3 LASoc en vigueur, les prestations de l'aide sociale institutionnelle sont accessibles à toutes les personnes domiciliées ou séjournant dans le canton, sous réserve de la preuve du besoin. Quant à l'article 32, alinéa 2 OPIS dans sa teneur actuelle, il dispose que, pour le domaine de l'accueil extrafamilial, les communes-sièges peuvent accorder la priorité aux enfants qui sont domiciliés sur leur territoire si le nombre de places disponibles est insuffisant.

La LASoc révisée prévoit que, désormais, les communes ne peuvent plus porter pour ces prestations que 80 pour cent des dépenses imputables à la compensation des charges. Les communes qui offrent de telles prestations doivent donc supporter elles-mêmes les 20 pour cent restants et convenir avec les autres communes qui les proposent qu'elles assument leur part des coûts. Par conséquent, les communes-sièges doivent pouvoir restreindre l'accès à ces prestations aux personnes domiciliées sur leur territoire ou sur celui d'une commune avec laquelle elles ont conclu un contrat de participation aux coûts. Cette possibilité est ancrée dans l'article 60a LASoc révisée et l'article 8, alinéa 1 renvoie à cette réglementation.

Alinéa 2

Si la demande dépasse l'offre, la commune doit attribuer les places en fonction de l'urgence. Doivent être admis en première priorité les enfants dont les parents sont obligés de travailler pour assurer leur subsistance ainsi que ceux dont la situation sociale nécessite une prise en charge urgente (mise en danger de l'enfant, maladie ou surmenage des parents).

Viennent en seconde priorité les enfants que les parents doivent placer pour exercer leur activité professionnelle sans que celle-ci soit impérative pour assurer leur subsistance ou les enfants qui requièrent une prise en charge extrafamiliale pour favoriser leur insertion sociale (p. ex. pour développer leurs connaissances linguistiques).

Alinéas 3 et 4

Si les places ne peuvent pas être occupées par des enfants domiciliés dans la commune qui propose les prestations ou dans une commune avec laquelle elle a conclu un contrat, la commune-siège peut autoriser l'admission d'enfants résidant dans d'autres communes (du canton de Berne ou d'autres cantons). Les coûts résultant de la prise en charge d'enfants d'autres cantons ne doivent alors pas être financés par le biais de la compensation des charges. Concrètement, ces enfants peuvent être admis sur une base régulière uniquement si les coûts complets sont facturés et si le tarif social au sens de la présente ordonnance ne leur est pas appliqué.

Article 9 (Accessibilité, 2. Groupes d'âge)*Alinéa 1*

Suite à l'introduction dans la législation sur l'école obligatoire du financement des écoles à journée continue, les prestations couvertes par l'OPIS ont été réduites à partir du 1^{er} août 2008 et les écoles à journée continue, écoles gardiennes et cantines supprimées du champ d'application de l'OPIS à compter du 1^{er} août 2010. La délimitation entre les prestations proposées par les écoles à journée continue et par les garderies accueillant des enfants d'âge scolaire n'était jusqu'ici pas définie. Les prestations offertes par les unes et les autres se recouvrent largement, mais pas entièrement : alors que les garderies sont ouvertes toute l'année, les écoles à journée continue n'offrent pas de prise en charge pendant les vacances scolaires. Durant ces périodes, les communes (et les parents) doivent donc payer pour une éventuelle prise en charge des élèves fréquentant l'école à journée continue, ce qui n'est pas le cas pour les garderies. Le financement n'est pas non plus réglé de la même manière. La délimitation prévue par la présente ordonnance permet de déterminer autant que possible à qui incombent quelles compétences. Les communes ne doivent en aucun cas pouvoir décider de créer telle offre ou telle autre de leur propre chef sous prétexte qu'elle est financièrement plus avantageuse.

Selon cette délimitation, la SAP est compétente pour le domaine préscolaire et l'INS pour le domaine scolaire. Cette distinction fait sens, sachant que les garderies et les familles d'accueil – dont le nombre reste peu élevé – doivent être avant tout à la disposition des enfants d'âge préscolaire et que les élèves bénéficient de modules d'école à journée continue qui peuvent, suite à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 28 mai 2008 sur les écoles à journée continue (OEC)¹⁷, être développés en fonction des besoins avec l'obligation légale des communes. Les enfants qui vont à l'école enfantine ont accès à toutes les prestations existantes.

Alinéa 2

Les enfants d'âge scolaire ne sont toutefois pas totalement exclus des structures d'accueil extrafamilial : ils peuvent être pris en charge dans des garderies subventionnées si, dans une commune, la demande en modules d'école à journée continue est trop faible (lettre a).

Sachant que certaines communes ne proposent que quelques modules d'école à journée continue, elles ne pourront pas couvrir entièrement le besoin de prise en charge. En pareil cas, les enfants seront également accueillis en garderie, dès lors qu'aucun des modules proposés ne leur sont adaptés. S'il n'est pas possible d'établir une règle générale concrète concernant le passage entre les différents lieux d'accueil – les solutions étant multiples –, il convient dans tous les cas de prendre en compte en premier lieu le besoin de l'enfant et de

¹⁷ RSB 432.211.2

trouver la meilleure alternative pédagogique. L'accueil de groupes d'enfants d'âge scolaire dans des garderies plutôt que dans des écoles à journée continue est en revanche contraire au système et n'est donc plus proposé, sauf si l'offre est spécifiquement axée sur la sociopédagogie. Ce type de structure (communément appelée « unité d'accueil pour écoliers » [UAPE]) a pour objet d'aider les enfants présentant un déficit de développement. Il est en effet important pour ces derniers, mais aussi pour ceux qui vivent dans des conditions sociales fragiles qu'ils soient pris en charge dans un environnement stable, qu'il s'agisse des groupes ou des personnes de référence. Pour pouvoir assurer cette constance, la présence de chaque enfant doit être d'au moins 60 pour cent, à savoir de trois jours avant, après ou pendant les heures de cours dans une institution ayant une approche sociopédagogique. Ces offres spécifiques se différencient des modules d'école à journée continue par le fait qu'elles requièrent une collaboration intensive avec les parents ainsi que des compétences professionnelles et sociales élevées (lettre b). La commune-siège doit veiller à ce que ces groupes d'élèves bénéficient d'un encadrement sociopédagogique ad hoc.

L'accueil d'enfants d'âge scolaire par des parents de jour doit rester possible, car la prise en charge au sein d'un groupe n'est parfois pas la mesure pédagogique la plus appropriée.

Article 10 (Répartition des prestations)

Alinéa 1

Aux termes de l'article 71, alinéa 3 LASoc en vigueur (art. 71a, al. 2 LASoc rév.), le Conseil-exécutif peut veiller à répartir équitablement les prestations à l'échelle régionale. L'alinéa 1 de la présente disposition confie cette tâche à l'OAS.

Alinéa 2

Les prestations de l'aide sociale institutionnelle ne pouvant être mises sur pied que « dans les limites des ressources disponibles » (art. 60, al. 1 LASoc en vigueur), il convient de fixer des priorités si le besoin annoncé dépasse les possibilités financières du canton.

Alinéa 3

Cet alinéa énumère les critères sur lesquels la SAP doit se fonder en pareil cas pour décider de l'admission ou non à la compensation des charges. Pour ce qui est des prestations existantes, il s'agit d'examiner si elles sont déjà cofinancées via la compensation des charges et, si oui, dans quelle proportion. Celles d'entre elles qui ne le sont pas doivent également être incluses dans l'évaluation du besoin.

Alinéa 4

Les demandes portant sur la création de prestations nouvelles doivent faire l'objet d'une évaluation globale. Le but étant de supprimer les disparités entre les régions, il peut être nécessaire de redéfinir la répartition des dépenses admises à la compensation des charges. Il faudrait alors adapter les autorisations d'admission existantes, voire réduire le montant des

dépenses imputables, afin que, même avec des moyens limités, les prestations soient équitablement réparties à l'échelle régionale. En cas de changement, il conviendra d'accorder aux communes un délai d'adaptation raisonnable pour se conformer aux nouvelles conditions. L'article 4, alinéa 2 prévoit un préavis de six mois au minimum.

Article 11 (Surveillance)

Cette disposition délimite les domaines de réglementation pour les garderies disposant de places qui sont cofinancées par les communes par le biais de la compensation des charges et d'autres qui ne le sont pas. Il n'est en effet guère judicieux que, dans ce type d'institutions, la surveillance et la délivrance de l'autorisation soit assurées par deux autorités distinctes, ce d'autant que les exigences fixées dans la présente ordonnance et dans l'ordonnance fédérale du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE)¹⁸ se recouvrent largement.

La compétence pour la totalité des prestations fournies par une garderie incombe à l'autorité désignée initialement. Les garderies qui sont financées par la SAP via admission de leur coûts à la compensation des charges sont soumises à la surveillance de la commune compétente (alinéa 1), même si elles disposent aussi de places non subventionnées. L'OAS communique chaque année le nombre de places non subventionnées à l'Office des mineurs (alinéa 2). Les garderies qui, au moment d'ouvrir leurs portes, ne proposaient pas de places subventionnées – et donc considérées au départ comme « privées » – tombent sous le coup de l'OPEE (alinéa 3), même si elles disposent depuis lors de places subventionnées, et donc financées par le biais de la compensation des charges. Les prescriptions de l'OPIS sur le financement et la perception des émoluments leur sont toutefois applicables pour les places admises à la compensation des charges par la SAP et les organismes responsables sont tenus d'établir un reporting conformément à la présente ordonnance.

Les dispositions sur la surveillance devront être revues en 2013, lors de la modification de la présente ordonnance induite par l'introduction des bons de garde.

Article 12 (Programme d'exploitation)

L'établissement d'un programme d'exploitation est une condition *sine qua non* pour toute institution dirigée par des professionnels.

Article 13 (Contrat)

La LASoc révisée prévoit que le rapport juridique entre les fournisseurs et les bénéficiaires de prestations de l'aide sociale institutionnelle doit se fonder sur un contrat de droit public¹⁹. Cela étant, le présent article dispose que les droits et les devoirs des institutions et des parents doivent être définis dans un contrat. Les litiges découlant de ce rapport juridique sont

¹⁸ RS 211.222.338

¹⁹ Article 77a LASoc rév.

tranchés en procédure d'action par les préfetures. Les conditions d'engagement des collaborateurs et collaboratrices employés dans les garderies et les organisations d'accueil familial de jour n'en sont pas pour autant soumises au droit public. En règle générale, les contrats de travail de ce type peuvent continuer à relever du droit privé (exception : les communes qui veulent engager les employés d'une garderie qu'elles exploitent sous un régime de droit public).

Article 14 (Garderies, 1. Direction)

Les garderies accueillent des enfants d'âge préscolaire à temps complet ou partiel (cf. art. 9 pour les exceptions concernant les enfants d'âge scolaire).

Les structures qualifiées de garderies ou de crèches accueillent les enfants de l'âge de deux mois environ à l'âge de l'entrée au jardin d'enfants ou à l'école. Les unités d'accueil pour écoliers, de leur côté, assurent la prise en charge des enfants d'âge scolaire en dehors des heures de cours. Les garderies sont en règle générale ouvertes onze heures et demie par jour, y compris pendant les vacances scolaires.

Alinéas 1 et 2

La direction de ce type d'institution doit être assurée par une personne disposant d'une formation d'assistant socioéducatif ou d'assistante socioéducatrice conclue par un certificat fédéral de capacité (orientation accompagnement des enfants) ou d'une formation équivalente et justifier d'une expérience professionnelle dans le domaine de la prise en charge d'enfants ainsi que, si possible, d'une formation complémentaire dans ce domaine ou d'expérience en gestion du personnel et en management. Elle assume l'entière responsabilité en ce qui concerne la sécurité des enfants qui lui sont confiés, l'exploitation de même que la formation des stagiaires et des personnes en formation.

Article 15 (Garderies, 2. Personnel)

Cet article s'aligne sur l'OPEE²⁰. La qualité de la prise en charge repose d'abord et avant tout sur le personnel. Tout comme à la maison, les enfants ont besoin d'intérêt, d'attention et de compréhension et doivent être encadrés par des personnes en qui ils ont confiance, mais qui savent leur fixer des limites. Pour instaurer un climat de ce type, il faut bien sûr que celles-ci soient disponibles et qualifiées, mais aussi en nombre suffisant. Vu que les enfants viennent des horizons les plus divers et ont chacun leur propre vécu familial, sanitaire et social, il est impératif que les institutions disposent de personnel dûment formé. Les exigences minimales en termes de dotation sont détaillées aux articles 15 ss.

²⁰ Cf. article 15, alinéa 1, lettre b OPEE

Article 16 (Garderies, 3. Coefficient d'encadrement)*Alinéa 1*

La qualité de la prise en charge dépend pour une très large part de la taille et de la composition des groupes d'enfants ainsi que du coefficient d'encadrement, qui doit être adapté à leurs besoins spécifiques (rapport entre le nombre d'adultes et d'enfants). Ainsi, les enfants en bas âge gagnent en sécurité s'ils sont en interaction avec les personnes qui s'occupent d'eux. Dans ce contexte, les principaux gages de qualité sont le partage d'objectifs communs, les activités proposées, l'attachement et l'attention portée aux signaux émotionnels. A cet âge, les enfants veulent aussi découvrir le monde par eux-mêmes et maîtriser des situations tout seuls. En les soutenant dans cette démarche, les adultes les aident à prendre confiance en eux. Plus les enfants sont petits, plus ils sont tiraillés entre le besoin de sécurité et la soif d'exploration. D'où la nécessité, en particulier pour les enfants d'âge préscolaire, de prévoir un coefficient d'encadrement suffisant, un environnement stimulant, des groupes de taille raisonnable, des compagnons de jeu connus et un climat positif.

Les structures d'accueil parascolaire ayant été transférées à l'INS, les dispositions sur le coefficient d'encadrement pour les enfants d'âge scolaire n'ont plus leur raison d'être dans la présente ordonnance. Jusqu'à présent, il était possible de renoncer à la présence d'une seconde personne pour les groupes de dix à douze places si tous les enfants étaient âgés de quatre ans révolus ou plus. Dorénavant, toutes les garderies (y compris celles qui proposent des prestations à forte composante sociopédagogique) doivent appliquer le même coefficient. Vu que les enfants pris en charge en garderie et en UAPE ont des besoins d'encadrement plus élevés que ceux qui sont accueillis dans des écoles à journée continue et que toutes les structures sont soumises aux mêmes réglementations en matière de coûts et de qualité, il ne serait pas judicieux d'appliquer un autre coefficient d'encadrement.

La taille des groupes peut varier selon le type d'activité, moyennant le respect des principes suivants :

- la direction de la garderie choisit la taille et la composition du groupe ainsi que la prise en charge adéquates ;
- le nombre de personnes présentes doit être adapté au nombre de places occupées et répondre au minimum aux consignes fixées dans la présente disposition.

Alinéa 2

Sachant que les enfants en bas âge requièrent davantage de prise en charge individuelle, le coefficient d'encadrement doit être de 1,5 place pour les nourrissons jusqu'à douze mois.

Alinéa 3

L'objectif des structures d'accueil étant également d'intégrer des enfants qui requièrent une prise en charge soutenue (pour cause de handicap ou de troubles du comportement, p. ex.), il doit être possible de leur appliquer un indice supérieur à 1 (1,5 au maximum), déterminé sur la base d'une évaluation professionnelle. Si le coefficient d'encadrement est insuffisant, il convient, selon les cas, de faire appel à une aide spécialisée.

Article 17 (Garderies, 4. Heures creuses)*Alinéa 1*

Selon les horaires de travail et la situation personnelle des parents, ceux-ci déposent et viennent chercher leurs enfants à des heures différentes. Cela étant, les institutions connaissent des heures creuses pendant lesquelles, le nombre d'enfants étant réduit, l'effectif peut être moins important. Il appartient à la direction de l'institution de veiller à ce que les compétences des personnes présentes pendant ces périodes soient suffisantes et que la sécurité et la qualité de la prise en charge soient garanties. Elle doit notamment s'assurer qu'une personne compétente est présente pour accueillir les parents lorsqu'ils viennent amener ou reprendre leurs enfants.

Alinéas 2 et 3

Même pendant les heures creuses, il est interdit de confier la prise en charge des enfants à des stagiaires ou à des personnes en formation de première et deuxième années, car ils et elles ne disposent pas des compétences requises. Exceptions possibles : personnes en formation de troisième année ou situations exceptionnelles.

Article 18 (Garderies, 5. Qualifications du personnel)*Alinéa 1*

La prise en charge d'enfants requiert un pourcentage minimal de personnes qualifiées ayant achevé une formation d'assistant socioéducatif CFC ou d'assistante socioéducative CFC (orientation accompagnement des enfants) ou une formation équivalente. Selon le type de structure et l'âge des enfants, il peut s'agir d'éducateurs(trices) de la petite enfance, de maître(sse)s de jardin d'enfants, d'enseignant(e)s ou d'éducateurs(trices) spécialisés. Cette disposition vise à garantir que le personnel a acquis des connaissances spécifiques lui permettant de s'occuper d'enfants.

Alinéas 2 et 3

Les personnes sans formation pédagogique ou sociopédagogique – considérées comme non qualifiées – doivent disposer au minimum de compétences de base dans la prise en charge d'enfants. Celles-ci doivent notamment leur permettre de réagir en cas d'urgence ou de situation de crise. Par ailleurs, le personnel doit suivre régulièrement des cours de

perfectionnement (alinéa 3) et les stagiaires doivent avoir des prédispositions pour ce type de travail.

Article 19 (Garderies, 6. Site, locaux)

Les institutions sont tenues de se conformer aux prescriptions légales en matière de protection-incendie, de sécurité et d'hygiène. En outre, le site, les locaux et les équipements doivent être adaptés aux besoins des enfants des différentes catégories d'âge. Il doit leur être proposé aussi bien des activités communautaires que des occupations individuelles et ils doivent disposer d'un espace en plein air afin de pouvoir se dépenser dans un environnement naturel. Les garderies ne disposant pas d'un espace extérieur doivent s'organiser de manière que les enfants puissent tous les jours se défouler et jouer dehors.

Article 20 (Organisations d'accueil familial de jour)

Alinéa 1

Les organisations d'accueil familial de jour (généralement organisées en associations) assurent, moyennant rémunération, la prise en charge régulière d'enfants à partir de deux mois jusqu'à leur entrée à l'école enfantine (cf. art. 9 pour les conditions concernant les enfants d'âge scolaire).

Alinéa 2

Les placements de longue durée dans des familles s'occupant d'enfants en lieu et place des parents (parents nourriciers) n'entrent pas dans le cadre des prestations proposées par les organisations d'accueil familial de jour. Il en va de même pour la prise en charge d'enfants – généralement gratuite – par une personne vivant sous le même toit (colocataire, conjoint/e, partenaire enregistré/e, concubin/e) ou par des adultes ne vivant pas sous le même toit, mais légalement soumis à l'obligation d'entretien (grands-parents).

Alinéas 3 et 4

Compétentes pour veiller au respect des consignes de qualité, les organisations d'accueil familial de jour gèrent des services de coordination. La tâche qui leur incombe est primordiale. C'est à elles qu'il revient d'examiner les aptitudes des parents de jour et de décider si les places d'accueil sont adaptées aux enfants qu'elles ont à placer. La fréquence et la durée de la prise en charge sont définies d'un commun accord entre les parents et les familles d'accueil. Celles-ci sont choisies parmi des parents expérimentés dont les capacités sont évaluées par les services de coordination avant d'être engagés par les organisations. Les parents de jour sont tenus de suivre un cours d'introduction, puis des cours de perfectionnement organisés par ces dernières.

Alinéa 5

Cette disposition décrit en détail les tâches incombant aux organisations d'accueil familial de jour.

Leurs organismes responsables doivent en particulier veiller à ce que le personnel des services de coordination soit compétent et à ce que les parents de jour suivent un cours d'introduction. Ils doivent également s'assurer que les personnes employées par ces services et les parents de jour participent à des cours de perfectionnement en leur signalant l'existence des offres de formation et les obliger si nécessaire à s'y inscrire.

Selon l'ordonnance cantonale réglant le placement d'enfants, le placement d'enfants à la journée n'est désormais plus soumis à autorisation. Toutefois, son article 6, alinéa 1 dispose que les personnes « qui, publiquement, s'offrent à accueillir régulièrement dans leur foyer, à la journée et contre rémunération, des enfants âgés de moins de douze ans, doivent l'annoncer à l'autorité tutélaire », car le placement à la journée reste soumis à la surveillance de cette dernière. De ce fait, il est précisé dans la présente ordonnance qu'il incombe aux organisations d'accueil familial de jour de s'assurer que cette obligation est respectée.

Article 21 (Principe)

Alinéa 1

Conformément à l'article 75, alinéa 3 LASoc en vigueur, le Conseil-exécutif peut édicter des prescriptions réglant la tarification des prestations d'aide sociale institutionnelle, dont font partie les structures d'accueil extrafamilial. Le présent projet prévoit, tout comme l'OPIS dans sa teneur actuelle, une réglementation sur les émoluments contraignante pour les personnes recourant à ces prestations. Les fournisseurs de prestations concluent avec les parents un contrat de droit public (cf. art. 77a LASoc rév.) dans lequel celle-ci est déclarée applicable.

Le recours aux prestations de l'accueil extrafamilial est donc soumis à émoluments. Vu qu'il s'agit de prestations de l'aide sociale institutionnelle, les tarifs sont déterminés en fonction de la capacité contributive des parents (alinéa 2).

Alinéa 3

Les enfants pris en charge prennent souvent leur repas de midi dans la structure qui les accueille. Les frais y relatifs, qui ne sont pas réglementés dans la présente ordonnance, ne sont pas compris dans les émoluments et sont facturés séparément aux parents au prix coûtant. Il n'y a donc pas de tarif imposé et la capacité contributive des familles n'est pas prise en compte.

Le prix facturé devrait correspondre approximativement au montant auquel reviendrait le repas de l'enfant à la maison. L'ordonnance ne le mentionne pas explicitement, mais il va de soi que les garderies et les familles d'accueil doivent servir aux enfants dont ils ont la charge une nourriture aussi saine et variée que possible. Etant en quelque sorte liés par un contrat social, il y a peu de risque que les fournisseurs de prestations appliquent des tarifs inappropriés, mais les communes peuvent prévoir une réglementation dans les contrats de prestations passés avec les institutions.

Article 22 (Bases de calcul)

Le montant des émoluments doit être déterminé sur la base des objectifs d'effet énumérés à l'article 7 de la présente ordonnance, où il est notamment précisé que les parents doivent pouvoir concilier vie familiale et vie professionnelle. Il doit être économiquement supportable, et ce y compris pour ceux qui ont un revenu moyen ou élevé. Il importe en effet, pour que le canton et les communes profitent des recettes fiscales des parents exerçant une activité lucrative, que ces derniers aient un intérêt financier à travailler. Pour favoriser l'égalité des chances et l'insertion sociale des enfants ainsi que pour permettre aux parents d'obtenir un revenu leur garantissant le minimum vital, les prestations doivent être abordables, en particulier pour les familles à revenu modeste. Le système tarifaire est donc conçu de manière que les personnes ayant le minimum vital paient le tarif minimal. Celui-ci est déterminé de façon que le coût de la prise en charge à l'extérieur ne dépasse pas ou que légèrement celui d'une garde à domicile.

Les tarifs sont calculés sur la base de quatre critères : le nombre de membres de la famille vivant sous le même toit (lettre *a*), le revenu et la fortune déterminants (lettre *b*), la durée de prise en charge (lettre *c*), un tarif minimal fixé selon des critères sociaux et un tarif maximal couvrant les coûts, établi en fonction des coûts normatifs des prestations (lettre *d*).

Article 23 (Taille de la famille)*Alinéa 1*

Le nombre de membres de la famille est déterminant pour fixer le rabais de famille déductible du revenu.

Sont considérés comme tels les parents et les enfants vivant sous leur toit envers lesquels ils ont une obligation d'entretien. Lorsque les enfants habitent chez des parents nourriciers, c'est la situation de ces derniers qui est prise en compte. Pour vérifier que les parents vivent sous le même toit, il convient de se fonder en premier lieu sur la situation fiscale. Pour les couples mariés, il n'y a plus ménage commun dès lors qu'ils sont séparés en fait ou en droit et font l'objet d'une taxation séparée. Pour les couples liés par un partenariat enregistré et les concubins, le lieu où sont déposés leurs papiers – adresse commune ou différente – fait en règle générale foi.

Les enfants ne vivant plus sous le même toit que leurs parents sont considérés comme membres de la famille s'ils bénéficient d'un soutien financier (partiel) parce qu'ils n'ont pas achevé leur formation professionnelle, mais pas si un des parents leur verse une pension alimentaire. Le critère de délimitation est repris de la loi du 21 mai 2000 sur les impôts (LI)²¹,

²¹ RSB 661.11

où il est expressément précisé qui peut bénéficier de la déduction pour enfant²². Les enfants pour lesquels elle est autorisée sont pris en compte pour le forfait familial, les autres non.

Alinéa 2

Une personne vivant sous le même toit qu'un parent élevant seul ses enfants est considérée comme membre de la famille dès lors que son revenu est pris en compte pour le calcul du tarif. Tel est le cas si le couple est marié, lié par un partenariat enregistré ou vit en concubinage depuis plus de cinq ans ou que les partenaires ont des enfants en commun.

Article 24 (Revenu déterminant, 1. Revenu imputable)

Alinéa 1

Cette disposition précise quels éléments doivent être pris en compte pour le calcul du revenu déterminant. Les revenus et les déductions sont les mêmes que pour la déclaration d'impôts, ce qui facilite l'établissement de la déclaration que doivent remettre les parents (règles analogues), mais aussi le contrôle (comparaison avec la décision de taxation définitive) : le fait de pouvoir vérifier l'exactitude des données fournies incite à l'honnêteté. Afin de réduire au minimum les disparités entre les personnes salariées et indépendantes, le bénéfice commercial remplace le revenu imposable pour la seconde catégorie. Toutes les contributions d'entretien imposables doivent être prises en compte et non seulement celles qui sont dues aux enfants.

Les prestations de l'aide sociale n'étant pas imposables, elles n'entrent pas dans le calcul du revenu déterminant. Les revenus fictifs ne sont désormais plus intégrés dans le calcul et la participation aux frais du ménage du partenaire enregistré ou de la partenaire enregistrée, ou du concubin ou de la concubine est supprimée.

Alinéas 2 et 3

Si l'enfant vit avec un seul parent, le revenu et la fortune du ou de la partenaire vivant sous le même toit sont pris en compte si le couple est marié, lié par un partenariat enregistré ou, dans le cas d'un concubinage, si la relation dure depuis plus de cinq ans ou que les partenaires ont des enfants en commun.

Article 25 (Revenu déterminant, 2. Déductions)

La détermination du forfait par membre de la famille s'aligne également sur la logique du système fiscal. Dans les ménages comptant plusieurs personnes, la capacité contributive est prise en compte en procédant à une déduction. Celle-ci remplace le rabais familial appliqué jusqu'ici, mais le montant de la réduction reste le même.

²² Article 40, alinéas 3 et 4 LI

Le revenu déterminant et les autres paramètres (tarifs horaires minimal et maximal, revenu permettant l'application du tarif minimal ou obligeant à facturer le tarif maximum) définissent la charge concrète des familles.

Article 26 (Revenu déterminant, 3. Attestation)

Alinéas 1 et 2

Les émoluments dus par les parents sont calculés sur la base de la déclaration spontanée dans laquelle ils fournissent les éléments déterminants de leur revenu et de leur fortune. Les données qui leur sont demandées dans ce document (feuille de tarif) sont les mêmes que celles qu'ils doivent indiquer dans leur déclaration d'impôts et qui figurent dans la taxation définitive. A relever qu'ils peuvent le compléter même s'ils n'ont pas encore rempli leur déclaration d'impôts ou qu'ils n'ont pas encore reçu leur décision de taxation.

Les communes et les institutions doivent exiger que les parents leur remettent des pièces justificatives pour les données inscrites dans la déclaration spontanée. S'il apparaît qu'ils ont intentionnellement fourni des indications erronées ou incomplètes ou dissimulé des faits et qu'ils ne paient donc pas les émoluments correspondant à leur revenu effectif, ils sont punis de l'amende²³. Les parents doivent être expressément avertis de leur obligation de renseigner. L'information peut par exemple figurer sur le formulaire de déclaration.

Alinéas 3 et 4

La LASoc révisée oblige les autorités fiscales à fournir des renseignements concernant les données fiscales des parents, si cela s'avère nécessaire pour fixer le montant de leurs émoluments²⁴. Concrètement, les organismes responsables ou les communes peuvent vérifier l'exactitude des éléments indiqués par les parents auprès des autorités fiscales. Ces démarches prenant du temps, elles ne pourront probablement pas être accomplies de manière généralisée, mais uniquement par sondages. Ceux-ci seront effectués en fonction des risques, en particulier lorsque les données ne paraissent pas fiables ou diffèrent notablement de celles des années précédentes.

L'autorité fiscale peut soit contrôler elle-même l'exactitude de la déclaration et la retourner (éventuellement) corrigée, soit établir et renvoyer un extrait de la décision de taxation contenant les chiffres nécessaires à des fins de vérification. S'il s'avère que les données fournies sont fausses, le tarif est adapté avec effet rétroactif. Conformément à l'article 33 OPIS, les émoluments sont exigibles dans un laps de temps donné au-delà duquel un intérêt moratoire est perçu.

²³ Art. 85 LASoc

²⁴ Cf. article 8c, alinéa 2, lettre e, en corrélation avec l'alinéa 3, lettre e LASoc rév.

Alinéa 5

Si les parents ne donnent aucune indication sur leur revenu ou qu'après avertissement, ils ne complètent pas les données fournies, le tarif maximum est appliqué.

Article 27 (Période de calcul)*Alinéa 1*

Les tarifs sont fixés avec effet au 1^{er} août de chaque année civile.

Alinéa 2

Les émoluments dus par les parents sont toujours calculés sur la base de leur situation financière de l'année précédente, si bien que les écarts sont compensés au fil des ans, et ce même en cas de changements importants. L'alinéa 3 prévoit cependant une exception afin de prévenir les cas de rigueur.

Alinéa 3

Si l'écart entre le revenu déterminant de l'année précédente et celui de l'année en cours dépasse 20 pour cent, les parents peuvent demander que le montant des émoluments soit fixé sur la base de leur situation actuelle. Ils doivent alors présenter un décompte de salaire ou une autre pièce justificative attestant des changements intervenus.

Le revenu des personnes qui exercent une activité lucrative indépendante étant par définition irrégulier, il convient pour elles de se fonder sur le bénéfice commercial moyen des trois dernières années. Si elles se sont mises à leur compte depuis un an ou deux seulement, le montant des émoluments est déterminé sur la base des gains déjà réalisés. Les personnes indépendantes peuvent elles aussi déposer une demande d'adaptation, à condition que leur revenu déterminant soit inférieur de 20 pour cent à la moyenne des trois dernières années.

Article 28 (Durée de prise en charge)*Alinéa 1*

L'unité de calcul est l'heure de prise en charge. Le nombre d'heures déterminant pour fixer le tarif est toutefois calculé de manière différente selon le type de prestation.

Dans les garderies, il est calculé sur la base d'une journée de neuf heures. Une prise en charge à temps complet pour laquelle le tarif journalier maximal est applicable correspond à l'accueil d'un enfant pendant neuf heures ou plus. Ce système est conçu de manière que les familles n'aient pas à payer chaque heure de présence de leur enfant, mais se voient facturer des unités mensuelles ou journalières sur une base forfaitaire ou proportionnelle. Cela permet aux garderies de tenir compte de la situation individuelle des parents, mais aussi de gérer au mieux les unités de temps. Par ailleurs, les parents ne sont ainsi pas contraints d'amener leur enfant une heure plus tard ou de venir le chercher une heure plus tôt pour des raisons purement financières, ce qui serait préjudiciable d'un point de vue pédagogique.

Chez les parents de jour, la prise en charge est facturée sur la base du nombre d'heures effectif ou convenu.

Alinéa 2

Que ce soit en garderie ou en famille d'accueil, les émoluments sont facturés même si le nombre de jours ou d'heures de présence de l'enfant est, pour des motifs imputables à l'enfant ou à ses parents, inférieur au nombre convenu.

Pour ces deux types de structures, le contrat signé avec les parents stipule que ceux-ci s'engagent à placer leur enfant pendant la durée fixée. S'il est absent – pour raison de vacances, par exemple –, les émoluments leur sont quand même facturés, à moins qu'ils soit pris en charge en famille d'accueil en fonction du temps effectif. Les cas d'absences plus longues, pour cause de maladie par exemple, devraient faire l'objet d'une disposition spécifique. Il convient en effet d'éviter que les parents puissent recourir aux prestations « à la carte », car cela irait à l'encontre des principes de gestion efficace. Les garderies se verraient privées de recettes et face à un déficit qu'elles ne pourraient pas porter à la compensation des charges. Quant aux familles d'accueil, elles doivent pouvoir planifier leur quotidien et compter sur un revenu constant. Pour continuer à garantir aux parents une certaine souplesse, les organisations d'accueil familial de jour doivent être libres de facturer les heures convenues ou effectives, mais doivent stipuler le mode choisi dans les contrats de prise en charge.

Article 29 (Tarifs minimal et maximal)

Les tarifs sont calculés sur la base de deux indicateurs, à savoir un tarif minimal et un tarif maximal. Le tarif minimal est fixé de manière que les personnes à revenu modeste puissent s'en acquitter sans tomber en dessous du minimum vital social. Appliqué jusqu'à un revenu déterminant de 37 000 francs, il se monte à 0,71 franc par heure de prise en charge.

Quant au tarif maximal, il est calculé sur la base des coûts normatifs fixés pour une heure de prise en charge ou, selon le type d'offre, au prorata, de façon à couvrir les coûts complets des institutions. Il est perçu à partir d'un revenu annuel déterminant de 138 000 francs.

Les montants cités dans cet article correspondent à l'état de la situation en 2011.

Article 30 (Calcul du tarif)

Alinéas 1 et 2

Calculé sur la base du tarif par heure de prise en charge, le montant effectif des émoluments est fonction du revenu déterminant des parents, de la taille de la famille et de la durée de prise en charge convenue. Le tarif horaire est obtenu au moyen d'une formule composée d'indicateurs (cf. annexe de l'ordonnance), qui permet d'une part de calculer les contributions parentales individuelles de manière différenciée et, d'autre part, d'adapter la grille tarifaire à de nouvelles circonstances en modifiant ces paramètres. Chaque indicateur influe sur le tarif

horaire : le tarif minimal et le tarif maximal en constituent les limites inférieures et supérieures. Le fait de fixer le revenu déterminant respectivement minimal et maximal indique à partir de quelle somme le tarif minimal n'est plus applicable et de laquelle le tarif maximal doit être facturé. Ces valeurs sont en outre décisives pour la pente de la courbe : le tarif augmente plus rapidement si les deux valeurs sont proches que si elles sont éloignées l'une de l'autre.

La progression entre les tarifs minimal et maximal étant linéaire, toute augmentation de revenu se traduit par une hausse proportionnellement équivalente du tarif. Ce système est plus équitable pour les parents, car directement lié à leur capacité contributive.

La nouvelle grille tarifaire tient également compte de la taille de la famille, en ce sens que le revenu déterminant est réduit en fonction du nombre de membres qui la composent. Vu que le rabais familial est déjà intégré dans le revenu déterminant, il n'est plus inclus explicitement dans la formule.

Article 31 (Calcul des émoluments, 1. Garderies)

Alinéa 1

Les émoluments peuvent être perçus sur la base d'un forfait mensuel, d'un forfait journalier ou d'un pourcentage de ces derniers. Le forfait mensuel pour une prise en charge en garderie à temps complet couvre 20 journées de neuf heures, indépendamment de la durée effective de prise en charge. Si la garderie est ouverte moins de 235 jours par année, le montant des émoluments est réduit en proportion. Si elle est ouverte plus de 240 jours (p. ex. pour répondre au besoin des parents travaillant le week-end), cette prestation supplémentaire ne tombe pas sous le coup de la présente ordonnance. Les coûts y relatifs ne sont alors pas admis à la compensation des charges et les consignes tarifaires n'entrent pas en ligne de compte. Les dispositions sur la surveillance (art. 11) et les exigences en matière de prestations restent, elles, applicables.

Alinéas 2 et 3

Les pourcentages facturés en cas de prise en charge partielle en garderie – ce qui est fréquent – sont fixés à l'alinéa 2. Une disposition spéciale a été introduite en 2008 pour les élèves de l'école enfantine et de l'école obligatoire : s'ils y sont pris en charge moins de 4,5 heures par jour (repas de midi inclus), il est facturé aux parents 50 pour cent du forfait journalier. Cette réglementation n'ayant pas recueilli un écho unanime auprès des communes, celles-ci ont la possibilité de l'introduire ou d'y renoncer pour les garderies qu'elles financent.

Article 32 (Calcul des émoluments, 2. Parents de jour)

Chez les parents de jour, la prise en charge continue d'être facturée sur la base du nombre d'heures effectif ou convenu.

Plusieurs participants à la procédure de consultation auraient souhaité le passage à un décompte effectué en fonction des heures convenues ou à une variante mixte et la déclaration obligatoire de l'une ou de l'autre solution. Chaque option ayant ses avantages et ses inconvénients, il a été décidé de maintenir la possibilité de recourir aux deux modes de facturation.

Article 33 (Exigibilité et intérêts moratoires)

Le rapport juridique entre les fournisseurs et les bénéficiaires de prestations de l'aide sociale institutionnelle – en l'occurrence les parents des enfants pris en charge – relevant du droit public, une disposition concernant l'exigibilité des émoluments doit être ancrée dans la présente ordonnance.

Les réglementations sur l'exigibilité et sur les intérêts moratoires sont reprises respectivement de l'ordonnance sur les émoluments (Oemo)²⁵ et du code des obligations. La raison tient au fait qu'une partie seulement des prestations sont soumises au droit public, les autres tombant sous le coup des dispositions de droit privé du code des obligations.

Article 34 (Adaptation des tarifs)

Selon la disposition en vigueur, la SAP peut adapter les tarifs avec effet au 1^{er} août à hauteur de l'augmentation des traitements arrêtée par le Conseil-exécutif pour le personnel cantonal. Cette réglementation est en lien étroit avec l'article 43 OPIS, selon lequel la SAP peut revoir le montant des rémunérations dans cette même proportion. Les coûts normatifs et les émoluments sont donc en interdépendance : le tarif maximal correspond aux coûts normatifs, mais ceux-ci sont adaptés en janvier et les émoluments en août. Les traitements du personnel cantonal sont utilisés comme valeur indicative, car les coûts normatifs des garderies sont composés à environ 80 pour cent de frais de personnel. Les structures d'accueil extrafamilial ne sont certes pas obligées d'appliquer les salaires cantonaux (sans quoi les coûts normatifs devraient être revus à la hausse), mais il convient de verser aux personnes employées par ces institutions – qui remplissent une tâche publique – un salaire équivalant à celui du personnel du canton. A relever que le canton peut, si sa situation financière l'exige, renoncer à adapter les tarifs, d'où la formulation potestative de la présente disposition.

Le Conseil-exécutif arrête les mesures salariales pour le personnel cantonal au mois de novembre de l'exercice précédent seulement. Résultat : l'ordonnance peut être modifiée au plus tôt en décembre, ce qui ne laisse pas assez de temps pour communiquer les nouveaux tarifs aux institutions et aux parents. C'est pourquoi le présent article prévoit d'adapter les

²⁵ Ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale (ordonnance sur les émoluments, Oemo ; RSB 154.21)

tarifs au 1^{er} août de l'année en cours (début de l'année scolaire). Le lien entre les coûts normatifs et le montant des émoluments est ainsi maintenu.

Les adaptations portent en principe uniquement sur les tarifs minimal et maximal ainsi que sur le rabais de famille. Les revenus déterminants minimal et maximal sont eux examinés – et éventuellement adaptés – à une fréquence moins rapprochée.

Article 35 (Principe)

Cette disposition ancre le principe selon lequel seules les subventions imputables définies dans l'ordonnance peuvent être portées à la compensation des charges par les communes, déduction faite d'une franchise de 20 pour cent (80 pour cent seulement des contributions imputables versées aux fournisseurs de prestations peuvent y être admises²⁶).

Le mode de calcul des subventions imputables et celui de la franchise revenant aux communes sont détaillés aux articles 36 à 42.

Pour le reste, le système de décompte par le biais de la compensation des charges connaît uniquement les changements suivants : introduction d'un forfait pour les institutions employant des personnes en formation (cf. commentaire ad art. 39), limitation de la couverture du risque aux coûts non couverts (art. 40) et nouvelle réglementation pour l'utilisation des bénéficiaires (art. 42).

Article 36 (Subventions imputables)

Cette disposition énumère les subventions octroyées aux fournisseurs de prestations par les communes qui peuvent être imputées à la compensation des charges, à savoir :

- a la subvention d'exploitation à hauteur des coûts effectifs, frais de repas exclus, jusqu'à concurrence maximale des coûts normatifs, déduction faite des recettes imputables encaissées pour la prise en charge des enfants ainsi que des autres recettes (sans les dons, les legs, les cotisations de membres, les aides financières de la Confédération et les recettes provenant des repas) ;
- b le forfait de formation ;
- d le forfait accordé pour la couverture du risque en cas d'occupation incomplète.

(Le forfait alloué pour la mise sur pied des prestations, qui a été supprimé, figure encore par erreur dans le texte de l'ordonnance à la lettre c.)

Les articles suivants décrivent en détail les montants de ces subventions ainsi que les recettes imputables.

²⁶ Article 80, lettre d LASoc rév.

Article 37 (Coûts normatifs)

Les coûts normatifs sont calculés de manière qu'une institution puisse couvrir la totalité des frais découlant de son activité. Soumis à deux évaluations depuis l'entrée en vigueur de l'OPIIS en 2005, ils servent de base pour le calcul du montant admis à la compensation des charges, déduction faite des émoluments payés par les parents.

Alinéa 1

Les coûts normatifs peuvent être portés à la compensation des charges uniquement pour les places ou les heures de prise en charge consignées dans l'autorisation et réellement occupées ou effectuées. En d'autres termes, il n'est pas possible d'y imputer les dépenses liées à des places non occupées ou des heures non effectuées, à l'exception de la couverture du risque (cf. art. 40).

Alinéas 2 à 4

Ces trois alinéas portent sur le montant des coûts normatifs fixés pour les garderies et les familles d'accueil. Les garderies peuvent les appliquer dans leur intégralité uniquement si elles sont ouvertes 11,5 heures par jour pendant 235 jours par année. Si elles ont des horaires plus réduits, ces coûts sont abaissés au prorata des heures d'ouverture.

Les montants cités dans cet article correspondent à l'état de la situation en 2011.

Article 38 (Recettes)*Alinéa 1*

Les recettes suivantes sont déduites du montant des subventions imputables allouées aux fournisseurs de prestations par les communes :

- a Le produit des émoluments facturés pour la prise en charge extrafamiliale.

Les dépenses peuvent être portées à la compensation des charges à condition que les émoluments soient perçus conformément aux prescriptions de la présente ordonnance. Cette obligation permet de s'assurer que les bénéficiaires des prestations sont traités sur un pied d'égalité dans l'ensemble du canton, mais aussi que les communes veillent à ce que les institutions réalisent les recettes effectives possibles.

- b Les autres recettes d'exploitation (sans les donations volontaires de tiers, les cotisations de membres versées aux fournisseurs de prestations, les aides financières de la Confédération et les recettes provenant des repas).

L'exclusion des donations volontaires, des cotisations de membres et des aides financières fédérales a pour but de permettre aux fournisseurs de prestations de disposer de liquidités pour répondre à des besoins particuliers, ce qui ne serait guère possible si ces recettes étaient prises en compte dans le calcul de la subvention d'exploitation.

Les recettes provenant des repas ne doivent pas non plus être déduites, car les coûts engagés pour leur préparation ne peuvent pas être inclus dans les subventions imputables.

Alinéa 2

Le tarif social prescrit par le canton est obligatoire. Les fournisseurs de prestations ne sont pas autorisés à fixer des tarifs supérieurs, car il convient de prendre en compte la capacité contributive des familles et de satisfaire aux objectifs d'effet. En revanche, les communes sont libres de facturer ou d'autoriser les fournisseurs de prestations à facturer des tarifs inférieurs. En pareil cas, cependant, elles doivent prendre à leur charge la différence par rapport aux montants qu'elles auraient encaissés en appliquant les tarifs officiels et calculer – à l'intention de la SAP – les recettes qu'elles auraient pu réaliser en appliquant les tarifs prévus par l'ordonnance, car c'est ce montant qui est pris en considération pour le calcul des dépenses admises à la compensation des charges. Dans la pratique, un nombre infime de communes s'écartent du système tarifaire prescrit.

Article 39 (Forfait de formation)

Sont admises à la compensation des charges les subventions allouées aux fournisseurs de prestations pour les personnes suivant une formation d'assistant socioéducatif ou d'assistante socioéducative en trois ans (formation raccourcie exclue). Analogues à celles qu'octroie le canton aux établissements assurant la formation du personnel de santé, elles se montent à 2000 francs les première et deuxième années et à 1500 francs la troisième. Si les personnes en formation suivent une école préparant à la maturité professionnelle, ces montants passent à respectivement 7000 et 6000 francs.

Sans l'octroi de ces forfaits, la tentation serait grande pour les institutions de remplacer les personnes en formation par des stagiaires. Pour un même salaire, ceux-ci sont actuellement deux fois plus nombreux dans les institutions, car rien ou presque n'incite les fournisseurs de prestations – pour des raisons de coûts – à employer des personnes suivant une école préparant à la maturité professionnelle. Il est donc grand temps d'introduire ces forfaits.

Il est important que les structures d'accueil tenues à l'application des coûts normatifs puissent bénéficier d'un forfait de formation. L'évaluation consacrée à ces derniers a en effet montré que leur non-respect était dû essentiellement aux personnes en formation. Plutôt que de procéder à une augmentation générale de ces coûts – ce qui favoriserait la totalité des institutions –, il convient d'alléger la charge financière de celles qui offrent des places de formation et ont, de ce fait, des frais de personnel plus élevés. Les établissements qui ne sont pas soumis aux coûts normatifs et au système tarifaire cantonal peuvent pour leur part compenser leurs coûts en facturant des émoluments plus élevés aux parents.

Article 40 (Forfait pour la couverture du risque en cas d'occupation incomplète)*Alinéa 1*

Les communes peuvent porter les coûts normatifs à la compensation des charges, mais uniquement pour les places et les heures effectivement occupées et effectuées.

Le risque lié au taux d'occupation incombe aux fournisseurs de prestations. Il convient donc que les institutions gèrent leur exploitation de manière à pouvoir compenser les inévitables fluctuations. Pour ce faire, elles peuvent notamment constituer des réserves lorsqu'elles enregistrent un solde positif en fin d'exercice. Il est toutefois important qu'elles puissent bénéficier d'une rémunération à titre de couverture du risque, parce qu'il est très difficile d'atteindre un taux d'occupation de 100 pour cent et que les coûts normatifs ont été calculés sur cette base. Cela étant, les communes peuvent porter cette rémunération à la compensation des charges en sus des subventions imputables à hauteur de cinq pour cent au maximum des coûts normatifs totaux.

Concrètement, si le taux d'occupation est de 80 pour cent, 85 pour cent des coûts normatifs peuvent être pris en compte et, à partir d'un taux d'occupation de 95 pour cent, 100 pour cent.

Alinéa 2

La couverture du risque est accordée uniquement si l'institution accuse des coûts non couverts. Jusqu'ici, il pouvait arriver que les communes versent à des institutions ayant un taux d'occupation insuffisant mais des coûts peu élevés des montants supérieurs aux coûts effectifs non couverts – à titre de participation à la couverture du risque – et qu'elles portent ces contributions à la compensation des charges. Ces montants devaient toutefois aussi être utilisés dans l'intérêt des enfants pris en charge. Il convient bien évidemment de tenir compte, pour le calcul du forfait, du fait que les communes doivent assumer 20 pour cent des coûts imputables (cf. art. 80, lit. d LASoc révisée).

Article 41 (Franchise)*Alinéa 1*

Conformément à la nouvelle réglementation, les communes doivent assumer une franchise de 20 pour cent des subventions imputables allouées aux fournisseurs de prestations, notamment dans le domaine de l'accueil extrafamilial. Désormais, en effet, seuls 80 pour cent pourront être portés à la compensation des charges²⁷.

²⁷ Article 80, lettre d LASoc rév.

Alinéa 2

La franchise est calculée sur la base du montant total moyen des émoluments perçus par les garderies et les organisations d'accueil familial de jour de l'ensemble du canton et non pas de chaque commune.

Alinéa 3

L'OAS détermine chaque année le produit des émoluments et calcule le montant moyen par jour ou par heure de prise en charge. Les tarifs étant fixés en fonction du revenu et de la fortune, les communes n'ont aucune influence sur le total perçu à l'échelle du canton. Il importe que celles qui accueillent les enfants de parents de condition modeste ne soient pas pénalisées et qu'il n'y ait pas d'incitation financière à attribuer les places prioritairement aux familles jouissant d'un revenu plus élevé.

L'OAS transmettra régulièrement aux communes les valeurs faisant foi pour le calcul de la franchise non admise à la compensation des charges. Les données de l'année en cours seront à chaque fois applicables pour le décompte de l'exercice suivant.

Article 42 (Profits et pertes)*Alinéa 1*

Jusqu'à présent, les institutions ou les communes réalisant des bénéfices ne pouvaient en conserver qu'un tiers et devaient assumer la totalité des pertes. Or le fait de pouvoir garder une petite partie seulement des profits et de devoir couvrir elles-mêmes les pertes va à l'encontre du principe visant à piloter les prestations par le biais des coûts normatifs. De plus, les institutions avaient du mal à économiser pour mettre sur pied des projets d'une certaine importance, vu qu'elles devaient rendre les deux tiers de leurs bénéfices, le plus souvent peu élevés.

Cela étant, il est désormais prévu de ne plus prendre les bénéfices en compte pour le calcul du montant admis à la compensation des charges. Les communes règlent avec les fournisseurs de prestations la couverture d'un éventuel déficit et l'utilisation d'un éventuel bénéfice.

Alinéa 2

Le présent alinéa précise que le produit d'un bénéfice doit être affecté aux activités de la structure d'accueil extrafamilial et, en premier lieu, à la création de réserves pour couvrir d'éventuelles pertes.

Article 43 (Adaptation du montant des rémunérations)

Les coûts normatifs doivent pouvoir être adaptés au renchérissement. C'est pourquoi la SAP est habilitée, comme pour les dispositions tarifaires et en vertu de l'article 84, alinéa 2 LASoc en vigueur, à aligner les coûts normatifs avec effet au début d'une année, à hauteur de l'augmentation des traitements arrêtée par le Conseil-exécutif pour le personnel cantonal.

Animation de jeunesse

Article 44 (But)

L'animation de jeunesse est un des secteurs du travail social professionnel. Les prestations pédagogiques et socioculturelles proposées dans ce cadre ont pour but de soutenir (prévention) et de stimuler (participation) les enfants et les adolescents ainsi que de leur permettre de trouver leur place dans la société (insertion).

Ce but était déjà inscrit dans le programme de pilotage élaboré par le canton en 2003 et a fait ses preuves depuis la mise en œuvre de ce dernier. Les objectifs d'effet reposent également sur ce but.

Article 45 (Objectifs d'effet)

Conformément à la LASoc, le pilotage des prestations publiques doit être orienté vers les résultats. Les objectifs d'effet énumérés dans le présent article ont pour objet de spécifier quels sont les buts visés par l'animation de jeunesse – et d'en promouvoir une approche commune –, à savoir d'œuvrer en faveur du développement des enfants et des adolescents.

Les objectifs d'effet doivent être adaptés aux conditions des communes dans lesquelles les prestations sont proposées et mis en œuvre en fonction des ressources disponibles. La qualité et la quantité de ces prestations doivent être décrites dans la demande. Le degré de réalisation des objectifs est examiné chaque année par le biais des reportings.

Description des différents objectifs d'effet :

– *Insertion (lettre a)*

Les prestations proposées aux enfants et aux adolescents en vue de leur insertion dans la société doivent être adaptées à leur âge respectif. Ils doivent tous avoir le même accès aux ressources de la société, indépendamment de leur sexe, de leur origine, de leur situation sociale, de leur mode de vie et de leurs convictions religieuses, philosophiques ou politiques.

– *Socialisation (lettre b)*

L'animation de jeunesse est un agent de socialisation et, à ce titre, aide les enfants et les adolescents à s'intégrer dans la société afin qu'ils soient capables d'assumer une responsabilité sociale, mais aussi de nouer et d'entretenir des relations sociales.

– *Participation (lettre c)*

Les enfants et les adolescents sont invités à participer activement, dans leur contexte social et culturel, à la planification, à l'élaboration et à la mise en œuvre de projets, d'activités et d'actions et collaborent aux processus de décision ainsi qu'à l'aménagement de l'espace public.

– *Promotion de la santé et prévention (lettre d)*

Les enfants et les adolescents grandissent dans un environnement favorable à la santé et deviennent ainsi des personnes saines et sûres d'elles.

– *Offres culturelles pour enfants et adolescents (lettre e)*

L'animation de jeunesse encourage la mise sur pied d'activités culturelles destinées aux enfants et aux adolescents, leur ouvrant ainsi un champ d'expérimentation qui leur permet de trouver leurs repères et de se situer dans la société. Confrontés à eux-mêmes et à leur environnement, ils gagnent en confiance et apprennent la souplesse, l'inventivité, la persévérance et la détermination.

– *Favoriser un environnement respectueux des besoins et des intérêts des enfants et des adolescents (lettre f)*

L'animation de jeunesse crée des structures adaptées aux enfants et aux adolescents et soutient leur position au sein de la commune, de l'Eglise, des associations, etc.

Article 46 (Groupe cible)

L'animation de jeunesse s'adresse en premier lieu à tous les enfants et adolescents de 6 à 20 ans ainsi qu'à leur entourage. S'il n'est pas possible de délimiter clairement les prestations destinées spécifiquement aux uns et aux autres – vu le lien direct entre l'âge, le niveau de développement et les besoins de chacun –, il convient de faire la distinction suivante :

Une partie des prestations d'animation de jeunesse s'adresse aux enfants de six à onze ans, tranche d'âge au cours de laquelle, dans le cadre de leur insertion dans la société, l'accent est mis sur la confrontation avec eux-mêmes et leur environnement.

L'autre partie est ciblée sur les adolescents de douze à vingt ans, période charnière entre la puberté et l'entrée dans la société adulte. Choisir un métier, entamer une formation, quitter le domicile familial, chercher des repères, se positionner vis-à-vis de la drogue, des produits d'agrément et de la consommation en général sont autant de défis qui sont au centre de leurs préoccupations au quotidien.

Article 47 (Prestations du canton)

Certaines prestations d'animation de jeunesse ne sont pas proposées uniquement pour un bassin de population, mais à l'échelle de régions entières, afin d'y promouvoir les activités générales et spécifiques de ce domaine. Elles sont alors mises sur pied directement par le canton. En pareil cas, celui-ci conclut des contrats de prestations avec l'Association pour l'animation de jeunesse en milieu ouvert (voja) et la déléguée interjurassienne à la jeunesse. Ce type d'offres reste d'actualité. Il est en outre envisagé d'y inclure celles de l'association SpielRaum, qui étaient jusqu'ici portées à la compensation des charges des communes (ville

de Berne). Il n'est en revanche pas prévu que le canton mette sur pied de nouvelles prestations.

Les prestations proposées par le canton visent la mise en réseau, la collaboration, la formation continue et le perfectionnement, le développement de l'animation de jeunesse, le travail de relations publiques et la mise à disposition d'offres suprarégionales à l'intention des enfants et des adolescents. Elles favorisent non seulement la professionnalisation des personnes actives dans ce domaine, mais aussi une mise en œuvre généralisée sur l'ensemble du territoire – moyennant de légères adaptations – et permettent d'exploiter des synergies.

Article 48 (Bassin de population)

Alinéa 1

Les prestations d'animation de jeunesse doivent être proposées par des communes ou des bassins de population comptant au moins 2000 enfants et adolescents jusqu'à l'âge de 20 ans révolus. Il convient donc de continuer à encourager la régionalisation et la collaboration intercommunale, de manière à réduire les coûts. L'objectif est d'offrir ces prestations à la plus grande échelle possible.

Alinéa 2

Il peut arriver, en particulier dans les régions proches des frontières du canton, que la taille minimale prescrite à l'alinéa 1 ne soit pas atteinte. L'OAS peut alors, exceptionnellement et dans des cas dûment motivés – par exemple, selon les conditions topographiques ou faute de partenaires avec lesquels collaborer –, délivrer des autorisations à des bassins de population ne remplissant pas les exigences en termes de taille. En pareille situation, le professionnalisme de l'offre doit impérativement être assuré.

Article 49 (Domaines de prestations, 1. Principe)

Conformément aux objectifs d'effet, les structures d'animation de jeunesse peuvent proposer leurs prestations dans trois domaines distincts. Celles qui n'entrent pas dans l'un ou l'autre de ces domaines ne sont pas considérées comme telles au sens de la présente ordonnance.

Les communes doivent indiquer dans leur demande les domaines dans lesquels elles entendent proposer des prestations et en préciser la pondération et l'organisation. Si, en théorie, une commune peut mettre sur pied des prestations relevant uniquement du domaine Information et conseil, il n'est toutefois pas certain que, dans la pratique, les objectifs d'effet et le but de l'animation de jeunesse soient atteints.

Article 50 (Domaines de prestations, 2. Animation et accompagnement)

L'organisation de loisirs actifs est au centre de ce domaine, avec pour objectif l'apprentissage social et diversifié.

Les prestations sont orientées sur les points forts, les ressources et les potentiels des enfants et des adolescents et traitent de thèmes de société actuels qui les touchent de près en recourant aux méthodes du travail individuel, du travail en groupe et de l'action communautaire.

Le domaine Animation et accompagnement comprend notamment des prestations axées sur les activités de loisirs, le soutien et l'encouragement des enfants et des adolescents dans la défense de leurs intérêts et la réalisation de leurs projets, sur l'incitation à la participation, sur la réalisation de projets portant sur des thèmes spécifiques à l'enfance et à l'adolescence ainsi que de projets propres à chacun des deux sexes.

Article 51 (Domaines de prestations, 3. Information et conseil)

L'objet des prestations en matière d'information et de conseil est la transmission de savoir ainsi que le soutien.

Font notamment partie de ce domaine l'information aux enfants et aux adolescents ainsi qu'à leurs répondants sur des questions importantes les concernant, le conseil – en y associant leur entourage et les institutions intéressées –, leur mise en relation avec des structures professionnelles telles que des centres de consultation, ou encore le renforcement de leurs aptitudes par le biais d'aides ciblées, mais aussi l'organisation de séances d'information et de cours proposés par les personnes actives dans l'animation de jeunesse ou par des spécialistes.

Article 52 (Domaines de prestations, 4. Promotion et sensibilisation)

Le domaine Promotion et sensibilisation, qui vise à favoriser un environnement et des structures adaptés aux besoins et aux intérêts des enfants et des adolescents, concerne en premier lieu les institutions, les autorités et les collectivités publiques.

Il englobe des activités de relations publiques et de sensibilisation, le travail de lobbying, les conseils aux autorités et aux institutions pour les questions spécifiques à l'enfance et à l'adolescence, la mise en réseau sur les plans communal et régional et la coordination avec les autorités et d'autres institutions, l'appui aux autorités lors de la planification et de l'élaboration de mesures destinées aux enfants et aux adolescents ainsi que lors de la consolidation et de la mise en œuvre de projets de participation.

Article 53 (Collaboration)

Les structures d'animation de jeunesse collaborent avec des institutions et autorités locales et régionales, plus particulièrement dans les domaines du travail social en milieu scolaire, de la formation, de la promotion de la santé, de la prévention et de l'insertion professionnelle. Si cette collaboration est très importante, il ne faut cependant pas perdre de vue que ces domaines ne font pas partie des objectifs et des tâches ressortissant à l'animation de

jeunesse. En cas de recoupements, il y a donc lieu de la définir et de clarifier les compétences respectives.

Les prestations proposées par l'animation de jeunesse – extrêmement variées – se distinguent en particulier des activités offertes par les écoles ou des associations par le fait que les enfants et les adolescents peuvent y recourir pendant leurs loisirs sans être affiliés et sans devoir satisfaire à une quelconque condition préalable. Elles se différencient également, par définition, de l'accueil extrafamilial, vu qu'elles ne sont pas prévues pour assurer une prise en charge à la journée d'enfants et d'adolescents en dehors du domicile parental.

Article 54 (Charte)

Les prestations d'animation de jeunesse doivent être conçues selon des structures claires afin d'en favoriser l'efficacité, le professionnalisme et la transparence, mais aussi pour donner une bonne vue d'ensemble de l'offre et de la culture d'entreprise. Dans ce domaine, les comportements, la culture et le sens des valeurs sont des principes centraux que les fournisseurs de prestations sont tenus de respecter. Il est donc indispensable qu'ils disposent d'une charte écrite, gage d'une offre menée de manière professionnelle.

Les fournisseurs de prestations doivent en appliquer les dispositions pour l'ensemble de leurs activités. C'est pourquoi il est question dans l'ordonnance de charte et non de « programme ». Ce terme (« programme *d'exploitation* ») est en revanche utilisé pour désigner le document contenant les indications nécessaires pour examiner les demandes. Cela étant, il a été décidé de renoncer (pour le moment) à exiger formellement que chaque bassin versant élabore un « programme ».

Article 55 (Personnel spécialisé)

Alinéa 1

Les structures d'animation de jeunesse doivent disposer de personnel spécialisé, dont un des membres au moins doit assumer la direction opérationnelle.

Celui-ci, composé de préférence de personnes qualifiées, devrait en principe se voir attribuer du personnel administratif, afin de pouvoir se consacrer entièrement aux tâches relevant de sa fonction.

Les animateurs et animatrices de jeunesse ne peuvent en règle générale pas être des travailleurs sociaux et travailleuses sociales en milieu scolaire et inversement. Les uns et les autres exercent en effet des tâches différentes pour lesquelles il convient d'opérer une distinction au niveau des structures, mais aussi du personnel²⁸.

²⁸ Iseli, Daniel & Pfiffner, Roger (2011). Bericht. Zusammenarbeit und Koordination Offene Kinder- und Jugendarbeit und Schulsozialarbeit (*Collaboration et coordination entre l'animation de jeunesse et le travail social en milieu scolaire*, en allemand)

Alinéa 2

Cet alinéa décrit les qualifications requises de la part du personnel spécialisé.

Article 56 (Sites, locaux)

Les sites, les locaux et les équipements doivent être adaptés aux besoins du groupe cible. Il importe en outre que les locaux et les équipements soient conformes aux prescriptions légales en matière de sécurité, de protection-incendie et d'hygiène.

Article 57 (Principe)

Cette disposition ancre au niveau de l'ordonnance le principe prévu par l'article 80, lettre *d* LASoc révisée, qui entrera en vigueur en même temps que la présente révision. Elle prescrit que 80 pour cent des coûts imputables seulement peuvent être portés à la compensation des charges, les 20 pour cent restants au minimum devant être assumés par les communes. L'admission des dépenses à la compensation des charges est donc strictement réglementée : seules les « subventions imputables » peuvent y être portées et la franchise est calculée sur la base de ces dernières. Concrètement, si une commune alloue d'autres contributions aux fournisseurs de prestations, celles-ci ne peuvent pas être prises en compte.

Le calcul des dépenses « imputables » – c'est-à-dire admises à la compensation des charges – est réglé aux articles 59 à 61.

Article 58 (Subventions imputables)*Alinéas 1 et 2*

Sont considérées comme imputables les subventions allouées pour les frais de personnel et les frais de matériel des fournisseurs de prestations, pour autant qu'ils ne dépassent pas le montant maximal fixé dans les autorisations d'admission à la compensation des charges. Les dépenses excédant ce plafond doivent être supportées par les communes.

S'il est possible d'inscrire des provisions et des réserves dans les comptes annuels, elles ne peuvent toutefois pas être prises en compte dans le calcul du montant maximal des subventions imputables. Quant aux investissements, ils peuvent en principe être refinancés par des amortissements en fonction de la durée d'utilisation économique par le biais de la compensation des charges, pour autant que le seuil maximal des subventions imputables ne soit pas dépassé.

Alinéa 3

Le canton ayant intérêt à ce que les prestations d'animation de jeunesse soient de bonne qualité et assurées de manière professionnelle, la part minimale des frais de personnel est fixée à 70 pour cent des subventions imputables.

Si, une année, la part des frais de personnel est inférieure à 70 pour cent, la subvention imputable est réduite de manière qu'ils équivalent à 70 pour cent de cette dernière.

Article 59 (Montant maximal des subventions imputables)

Alinéa 1

Le montant maximal des subventions imputables notifié dans les autorisations d'admission à la compensation des charges se compose d'une part d'un montant de base de 75 francs multiplié par le nombre d'enfants et d'adolescents du bassin de population considéré et, d'autre part, d'un ou de deux montants supplémentaires définis pour chaque bassin de population.

La fixation du montant de base multiplié par le nombre d'enfants et d'adolescents garantit une égalité de traitement pour toutes les communes et permet de remplir les objectifs d'effet. De plus, les enfants et les adolescents d'un même bassin de population influent notablement sur la manière de mettre sur pied les prestations qui leur sont destinées. En se fondant uniquement sur un montant donné par habitant – comme c'était le cas jusqu'ici –, il ne serait pas possible de tenir compte de la taille du groupe cible et cela ne reflèterait pas la situation de la commune.

Après réception de la demande, l'OAS détermine – en se fondant sur le recensement de base de l'Office fédéral de la statistique (OFS) – le nombre d'enfants et d'adolescents jusqu'à 20 ans révolus (0 à 19 ans) du bassin de population concerné, valable pour la durée de la période quadriennale. Le fait d'inclure les enfants de 0 à 5 ans permet de prendre en compte ceux qui, pour la plupart, grandissent au sein du groupe cible durant cette période.

Alinéa 2

Le montant supplémentaire est fixé par la SAP pour chaque bassin de population en fonction de son indice de charges sociales au sens de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)²⁹ dans sa teneur révisée, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Cet indice donne en outre des indications sur les bassins dans lesquels le nombre d'enfants et d'adolescents se trouvant dans une situation sociale de départ défavorable est élevé.

La pondération entre le montant de base et le montant supplémentaire varie selon les bassins de population. A l'heure actuelle, elle se situe, pour les bassins disposant d'une autorisation d'admission à la compensation des charges, dans un rapport d'environ 2 : 1. Une importance plus grande est affectée au montant de base, car il a pour but de soutenir la totalité des familles et ne tient pas compte d'un groupe de population ou d'une situation spécifique.

²⁹ RSB 631.1

Le second montant supplémentaire vise à compenser les charges sociales particulièrement élevées de certaines communes ou de certains bassins de population. Le volume de ces dernières (en valeur absolue) est défini au moyen de la formule C dans l'annexe à l'ordonnance. Selon les chiffres les plus récents (2010), ce montant supplémentaire serait accordé aux communes de Berne et de Bienne.

Alinéa 3

Le montant de base est réduit d'un franc par année d'âge pour lequel aucune prestation n'est proposée dans un bassin de population.

Alinéa 4

Le montant de base de 75 francs défini à l'alinéa 1, lettre a peut être adapté au renchérissement. C'est pourquoi il est précisé ici que la SAP est habilitée, en vertu de l'article 84, alinéa 2 LASoc, à l'augmenter avec effet au début d'une année à hauteur de l'augmentation des traitements arrêtée par le Conseil-exécutif pour le personnel cantonal.

La décision est transmise aux communes par l'OAS.

Article 60 (Autres subventions imputables)

L'animation de jeunesse étant un secteur professionnel du travail social, elle doit fournir sa contribution à la formation des personnes désireuses de se spécialiser dans ce domaine. C'est pourquoi l'OAS soutient la création de places de stage et ce, en permettant aux communes de porter à la compensation des charges, en sus du montant maximal fixé dans l'autorisation, les frais de traitement effectifs des stagiaires suivant une formation reconnue en travail social, en animation socioculturelle ou en éducation sociale ainsi que ceux des préstagiaires qui envisagent d'entamer une formation dans un de ces domaines. L'imputation de ces frais supplémentaires ne nécessite pas d'approbation préalable de l'OAS.

Article 61 (Procédure)

Alinéas 1 et 2

Si les demandes sont déposées après le 31 mars de l'année précédant une période quadriennale, elles doivent également être soumises au plus tard jusqu'au 31 mars de l'année d'après. L'autorisation prend alors effet au début de l'année suivante et est valable uniquement jusqu'à la fin de la période quadriennale en cours. L'établissement de nouvelles autorisations durant cette période n'a en règle générale aucune incidence sur les autorisations déjà octroyées. L'article 10, alinéa 2 OPIS est réservé, en particulier en ce qui concerne l'éventualité que la situation financière du canton nécessite une adaptation.

La première période quadriennale commencera début 2013. Le dossier de demande se compose du formulaire dûment rempli – mis à disposition par l'OAS –, du budget total et de la charte. L'OAS examine les documents et, si nécessaire, invite la commune requérante à les compléter.

Dispositions transitoires

Article 62 (Délais, 1. Structures d'accueil extrafamilial)

Alinéa 1

Les structures d'accueil extrafamilial doivent répondre aux exigences de la présente ordonnance à partir du 1^{er} janvier 2013 au plus tard.

Alinéa 2

Les communes devant disposer d'un délai raisonnable pour s'adapter aux nouvelles conditions, les autorisations en vigueur restent valables jusqu'à l'établissement d'une nouvelle autorisation en vertu de la présente ordonnance, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2014. D'ici là, l'OAS étudiera les demandes déposées et, si l'examen se révèle positif, délivrera de nouvelles autorisations. Le délai pour le dépôt des demandes est désormais limité à une seule date, à savoir le 1^{er} février.

Article 63 (Délais, 2. Animation de jeunesse)

Alinéa 1

Le passage des structures d'animation de jeunesse existantes sous la réglementation prévue par la présente ordonnance requiert un examen des demandes par l'OAS. Si celui-ci est positif, l'OAS octroiera des autorisations aux communes pour leurs différentes offres. Ces démarches se dérouleront en 2012, après l'entrée en vigueur de la présente ordonnance. La première année, le délai imparti pour déposer une demande sera exceptionnellement prolongé jusqu'au 31 juillet.

Alinéa 2

Les communes doivent avoir le temps de s'adapter aux nouvelles dispositions et de déposer des demandes pour les prestations existantes. Par conséquent, le début de la première période quadriennale est fixé au 1^{er} janvier 2013.

Alinéa 3

D'ici là, les fournisseurs de prestations devront également s'adapter aux nouvelles exigences, ce qui impliquera parfois pour eux de revoir leur offre pour se conformer aux conditions prescrites dans la présente ordonnance. Le délai pour ce faire est fixé au 1^{er} janvier 2013.

Alinéa 4

La durée des autorisations en vigueur est prolongée jusqu'à l'établissement des autorisations au sens de la présente ordonnance, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2012.

Dispositions finales

Article 64 (Abrogation d'un acte législatif)

Alinéas 1 et 2

L'ordonnance du 4 mai 2005 sur les prestations d'insertion sociale est abrogée. Vu que les nouvelles prescriptions sur la perception des émoluments par les structures d'accueil extrafamilial n'entreront pas en force avant le 1^{er} août 2012 (cf. art. 64, al. 2), les dispositions y relatives de l'ordonnance en vigueur restent applicables jusqu'au 31 juillet 2012.

Article 65 (Entrée en vigueur)

Alinéa 1

La présente ordonnance entre en vigueur le 1^{er} janvier 2012, en même temps que la révision de la loi sur l'aide sociale.

Alinéa 2

Les dispositions relatives à la perception des émoluments, à la prise en charge des enfants d'âge préscolaire et en âge d'aller à l'école enfantine ainsi qu'à celle des enfants d'âge scolaire accueillis dans des garderies où les prestations sont spécifiquement axées sur une approche sociopédagogique n'entreront en vigueur que le 1^{er} août 2012. La date a été fixée de manière à correspondre au début de l'année scolaire, car c'est à ce moment-là que bien des structures de prise en charge sont adaptées.

5 REPERCUSSIONS SUR LE CANTON

5.1 REPERCUSSIONS EN MATIERE DE FINANCES

5.1.1 Structures d'accueil extrafamilial

Le canton cofinance les prestations d'accueil extrafamilial sur la base de coûts normatifs. Ce système lui permet de piloter très précisément les dépenses maximales engagées pour ce domaine. Les dépenses effectives dépendent également – entre autres – des émoluments versés par les parents (déduits lors du calcul du montant admis à la compensation des charges) et du taux d'occupation (seuls les coûts générés par les places occupées sont imputables). Il ressort des reportings actuels que les contributions parentales représentent environ 30 pour cent des coûts normatifs et que le taux d'occupation est d'environ 98 pour cent. Ces données permettent de calculer de manière relativement exacte les coûts engendrés par la prise en charge extrafamiliale. Toutefois, il suffit de petits écarts dans les émoluments versés par les parents et dans le taux d'occupation pour entraîner des différences non négligeables en chiffres absolus.

A l'heure actuelle, le canton cofinance par le biais de la compensation des charges les coûts de 3173 places en garderie et de 1 694 299 heures en famille d'accueil. En se fondant sur

des contributions parentales couvrant 30 pour cent des coûts normatifs et sur un taux d'occupation de 98 pour cent, le montant porté à la compensation des charges pour l'exercice en cours sera d'environ 63,8 millions de francs³⁰ (sans compter les prestations d'accueil parascolaire, qui ont encore été partiellement financées par la SAP jusqu'au 1^{er} août 2010). Concrètement, le canton dépensera probablement 31,9 millions de francs pour le domaine de l'accueil extrafamilial en 2011.

Besoin financier futur induit par la modification de la présente ordonnance :

- L'introduction du forfait alloué aux institutions employant des personnes en formation se soldera pour le canton par une augmentation des dépenses d'environ 0,5 million de francs par année.
- L'instauration d'une franchise de 20 pour cent incombant aux communes se traduira pour le canton par un allègement de 10 pour cent – vu qu'elles participent pour moitié aux dépenses admises à la compensation des charges –, soit quelque 3,2 millions de francs³¹. Celui-ci étant pris en compte dans le bilan global LPFC, les dépenses supplémentaires nettes pour le canton résultant de la révision de l'OPIS dans le domaine de l'accueil extrafamilial se monteront à 0,5 million de francs (introduction d'un forfait de formation).

Le canton réalisera donc une économie nette de 2,69 millions de francs.

5.1.2 Animation de jeunesse

En 2011 (état au 1^{er} août), les communes ont porté à la compensation des charges environ 16,1 millions de francs pour les prestations d'animation de jeunesse.

Si l'on se réfère uniquement aux structures existantes, l'introduction du nouveau modèle de financement – prise en compte du nombre d'enfants et d'adolescents et des deux montants supplémentaires définis en fonction de l'indice de charges sociales – représente pour le canton un allègement de quelque 300 000 francs. En supposant que les offres soient proposées sur l'ensemble du canton et que celui-ci en finance davantage par le biais de contrats de prestations, il en résultera pour lui une charge supplémentaire de 3 millions de francs au maximum. Cette dernière ne peut pas être chiffrée plus précisément, car il n'est pas possible d'estimer le nombre de communes qui mettront sur pied de nouvelles prestations dans ce domaine ni comment l'offre du canton évoluera.

5.2 INCIDENCES SUR LE PERSONNEL ET L'ORGANISATION

La présente ordonnance n'a aucune incidence sur la dotation en personnel du canton.

³⁰ = $3'54'11,20 \times 9 \times 240 \times 0,98 \times 0,74 + 1'569'043 \times 8,60 \times 0,98 \times 0,74$

³¹ 10 pour cent de CHF 31,9 millions, base de calcul : 2011. Le montant sera un peu plus élevé en cas d'augmentation du nombre de places ou d'heures de prise en charge approuvé pour 2012.

6 REPERCUSSIONS SUR LES COMMUNES

6.1 GENERALITES

Les communes sont et restent les premiers acteurs dans le domaine de l'insertion sociale. Elles sont même seules responsables de la mise sur pied des prestations d'animation de jeunesse, pour lesquelles elles assument non seulement la fonction de bailleurs de fonds, mais aussi la surveillance. Le rôle du canton se limite à piloter les dépenses admises à la compensation des charges ainsi qu'à contrôler que les communes s'acquittent correctement de leur tâche et respectent les dispositions de la présente ordonnance. Elles sont donc directement concernées par ce nouvel acte législatif, qui accroît en particulier la transparence en fixant les conditions requises pour l'admission à la compensation des charges des dépenses relevant de l'animation de jeunesse.

6.2 REPERCUSSIONS EN MATIERE DE FINANCES

6.2.1 Accueil extrafamilial

La totalité des communes – qui assument pour moitié les coûts admis à la compensation des charges – verront leurs dépenses allégées dans la même proportion que le canton, à savoir d'environ 2,69 millions de francs (CHF 3,19 millions au titre de la franchise déjà pris en compte dans le bilan global LPFC plus CHF 0,5 million pour le forfait de formation).

Elles auront en revanche une charge supplémentaire de 12,76 millions de francs³², qui les touchera toutefois de manière différenciée (également prise en compte dans le bilan global LPFC et ne résultant pas de la présente révision). Les communes-sièges et les communes affiliées devront en effet, à partir de 2012, assumer 20 pour cent des dépenses imputables au titre de franchise et ne pourront donc plus porter à la compensation des charges que 80 pour cent des subventions allouées aux fournisseurs de prestations. Exemple : actuellement, une commune autorisée à imputer les coûts équivalant à dix places et percevant en moyenne 30 pour cent de contributions parentales peut porter environ 172 000 francs à la compensation des charges ; désormais, elle devra prendre à son compte 20 pour cent de cette somme, soit un peu plus de 34 000 francs. Les montants économisés par l'introduction de cette franchise lors du décompte via la compensation des charges sont toutefois rétrocédés aux communes sous forme d'octroi d'une prestation complémentaire liée aux charges sociales. Le montant supplémentaire qu'elles devront (éventuellement) supporter du fait de la franchise dépend donc fortement de leurs charges sociales (pour plus de détails, voir le rapport sur le projet LPFC).

³² 20 pour cent de CHF 63,8 millions

Vu que de nombreuses communes doivent pour l'heure couvrir les éventuels déficits des garderies, il est probable qu'elles verront leurs dépenses allégées par l'introduction du forfait prévu pour les institutions offrant des places de formation. Sachant en effet que les déficits sont en grande partie dus au fait que les structures d'accueil extrafamilial emploient des personnes en formation plutôt que des stagiaires – qui leur reviennent moins cher –, ceux-ci devraient désormais être réduits, voire inexistantes.

6.2.2 Animation de jeunesse

Le financement prévu par la présente ordonnance – dont les répercussions sur les communes sont diverses – accroît la transparence et garantit une égalité de traitement entre les communes proposant des prestations.

Si l'on se fonde sur les 41 structures pour lesquelles les communes disposent – pour leur bassin de population respectif – d'une autorisation d'admission à la compensation des charges valable en 2011 et 2012, le total imputable pourra être réduit jusqu'à hauteur de 34 pour cent par rapport au montant actuellement admis pour neuf d'entre elles. Pour d'autres, en revanche, il pourrait atteindre jusqu'à 90 pour cent de plus que le montant actuel. Les changements que connaîtront probablement les différents bassins de population en comparaison avec les montants 2011 (état au 1^{er} août) sont présentés à l'annexe 3.

Pour relativiser les grandes variations entre les bassins de population, il convient de préciser que les communes qui, conformément à l'autorisation en vigueur, reçoivent un montant par habitant supérieur à 20 francs porteront désormais à la compensation des charges une somme moins élevée alors que celles qui touchent moins de 15 francs par habitant pourront y imputer un total supérieur.

6.3 REPERCUSSIONS EN MATIERE DE PERSONNEL

6.3.1 Accueil extrafamilial

Pour toute question relative aux bases légales, les responsables des garderies s'adressent en premier lieu aux autorités communales compétentes. Le calcul du revenu déterminant étant jusqu'alors compliqué, celles-ci devaient consacrer beaucoup de temps à cette tâche, sans compter celui qu'elles accordaient aux garderies pour leur expliquer les démarches et les conseiller. Le nouveau système permet de calculer le montant des émoluments beaucoup plus rapidement et, partant, allège la charge des autorités communales ainsi que celle du Bureau de la famille du canton.

Si une garderie accueille régulièrement des enfants de différentes communes, celles-ci ont en principe déjà conclu des contrats de collaboration qui règlent, entre autres, la question des dépenses éventuellement non admises à la compensation des charges. Si tel n'est pas

le cas, elles devront en élaborer. Quant aux contrats existants, ils devront être adaptés afin d'y inclure une réglementation pour la franchise.

6.3.2 Animation de jeunesse

La présente ordonnance n'a pas de répercussion directe sur les communes en matière de personnel. Elle explicite toutefois les exigences posées pour assumer la direction d'une structure d'animation de jeunesse : seules les personnes disposant d'une formation en animation socioculturelle, en travail social ou en éducation sociale sont habilitées à remplir cette fonction. Par ailleurs, la disposition sur l'effectif minimal de 120 pour cent de postes prescrit jusqu'ici aux communes est supprimée.

Les objectifs d'effet formulés dans le programme de pilotage de 2003, repris de l'article 3 LASoc (encourager la prévention, promouvoir l'aide à la prise en charge personnelle, éviter la marginalisation et favoriser l'insertion) ont été revus et sont désormais les suivants : intégration, socialisation, participation, promotion de la santé et prévention, offres culturelles pour enfants et adolescents, environnement respectueux de leurs besoins et intérêts. Cette redéfinition a des répercussions pour les communes, qui devront évaluer et, au besoin, adapter les prestations qu'elles proposent. Quant aux animateurs et animatrices de jeunesse, ils devront suivre davantage de cours de perfectionnement afin d'améliorer leurs compétences dans les différents domaines de prestations. Ces différents changements doivent être sans incidence sur les coûts.

L'instauration d'une charte, condition requise pour mettre sur pied des prestations d'animation de jeunesse, requerra des ressources en personnel. Il est en effet très important qu'elle soit réexaminée à intervalles réguliers et adaptée selon l'évolution de la situation.

7 RESULTATS DE LA PROCEDURE DE CONSULTATION

Mis en consultation par la SAP en février et mars 2011, le projet a été majoritairement bien accueilli.

Si plusieurs propositions ont été retenues – et les dispositions concernées remaniées en conséquence –, d'autres n'ont par contre pas pu être prises en compte.

- La disposition selon laquelle la présente ordonnance n'ouvre pas de droit aux prestations fournies en vertu de ses dispositions est maintenue (article 1, alinéa 3).
- Le canton n'édicte pas de directives concernant les rapports établis par les fournisseurs de prestations à l'intention des communes.
- Un nouvel objectif d'effet a été inséré à l'article 7, à savoir l'intégration linguistique des enfants pris en charge en structure d'accueil extrafamilial (lettre e).

- L'ordre de priorité dans l'attribution des places est défini de manière plus claire (article 8, alinéa 2).
- Les conditions requises pour prendre en charge des enfants d'âge scolaire dans des structures d'accueil sont explicitées (article 9, alinéa 2).
- La délimitation des compétences pour la surveillance des garderies est plus précise (article 11).
- La disposition concernant la prise en charge pendant les heures creuses a été reformulée (article 17).
- Le calcul des émoluments dus pour la prise en charge en famille d'accueil reste possible sur la base du nombre d'heures effectif (article 32).
- Les coûts normatifs et les tarifs ont été adaptés depuis la mise en consultation du présent projet (articles 29 et 37).
- Une disposition a été insérée afin de préciser que la franchise à charge des communes est calculée sur la base du produit moyen des émoluments perçus dans l'ensemble du canton (article 41).
- Un objectif d'effet a été ajouté pour l'animation de jeunesse, à savoir la promotion d'offres culturelles pour enfants et adolescents (article 45).
- La taille minimale du bassin de population est désormais déterminée par le nombre d'enfants et d'adolescents et non plus par celui des habitants (article 48).
- Un second montant supplémentaire a été introduit pour le calcul du montant maximal des subventions imputables. Il a pour but de compenser des charges sociales particulièrement élevées. Les deux montants supplémentaires sont définis au moyen des formules figurant dans l'annexe de l'ordonnance.

Les nombreuses propositions portant sur l'introduction de bons de garde n'ont pas pu être retenues, car les changements qu'elles impliquent ne pouvaient pas être inclus dans le présent projet.

Berne, le

LE DIRECTEUR DE LA SANTÉ
PUBLIQUE ET DE LA
PRÉVOYANCE SOCIALE :

Philippe Perrenoud

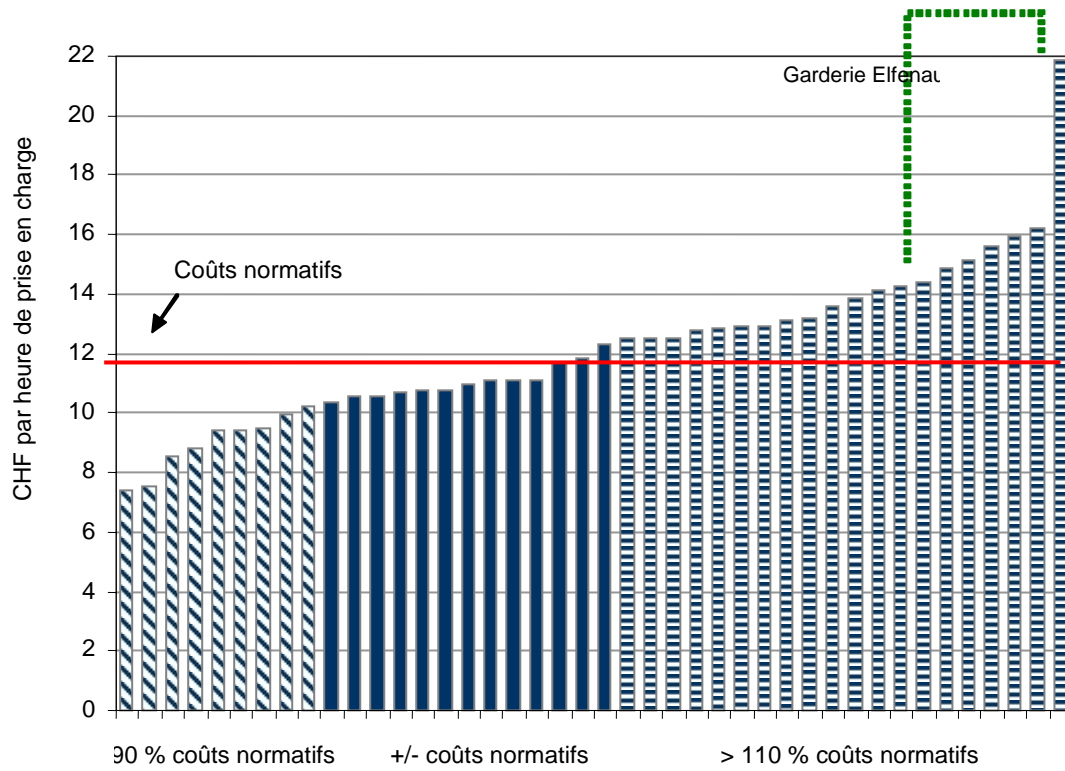
Annexe 1

Evaluation des coûts des garderies (2007/2008)

Principaux résultats

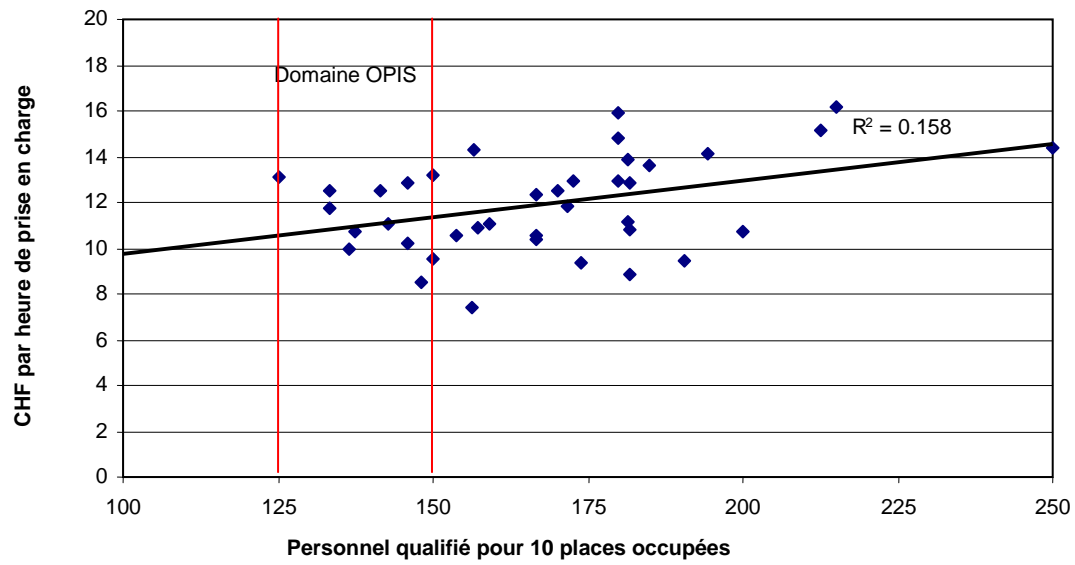
- 22 % des garderies affichent des coûts totaux inférieurs à 90 % des coûts normatifs.
- 32 % des garderies s'écartent de 10 % au maximum (+/-) des coûts normatifs.
- 46 % des garderies dépassent les coûts normatifs de plus de 110 %.
- Les disparités de coûts s'expliquent essentiellement par des fluctuations des éléments suivants : taux d'occupation, coefficient d'encadrement du personnel qualifié, taille des groupes, structure d'âge des personnes chargées de l'encadrement, situation géographique de la garderie (ville ou campagne).
- Les garderies urbaines doivent faire face à des coûts supérieurs, en moyenne, de 2 francs par heure de prise en charge à ceux des garderies établies à la campagne. Ce phénomène s'explique surtout par le fait que les structures citadines engagent davantage de personnel (même s'il s'agit avant tout de collaborateurs et collaboratrices non qualifiées et de personnes en formation) et que les frais salariaux – en particulier ceux du personnel spécialisé – y sont plus élevés.
- Toutes les garderies respectent les exigences minimales fixées par l'OPIS en ce qui concerne le coefficient d'encadrement spécialisé par groupe et beaucoup d'entre elles vont même au-delà.
- Par rapport à 2005, les coûts des garderies ont légèrement baissé, sauf en ville de Berne, où ils sont restés quasiment stables. Globalement, ils sont devenus nettement plus homogènes depuis l'introduction de l'OPIS.
- En principe, les coûts normatifs peuvent aussi être respectés par les institutions offrant des places de formation, mais ils constituent un facteur d'accroissement des coûts dans les garderies urbaines. Un stage coûte presque autant qu'un poste d'apprentissage, mais les personnes en formation sont présentes environ 50 pour cent contre 100 pour cent pour les stagiaires. Les études montrent cependant qu'à long terme, les institutions ont intérêt à offrir des places de formation.
- La mixité sociale des enfants accueillis depuis l'entrée en vigueur de l'OPIS n'a pas évolué de manière notable dans 53 % des structures. Les changements constatés dans les autres garderies sont fortement liés au passage de l'ancien au nouveau système tarifaire : les familles ayant plusieurs enfants surtout, mais aussi les parents ayant un revenu moyen à élevé, ont choisi un autre mode de prise en charge.
- D'une manière générale, les parents sont très satisfaits. Ils déplorent avant tout la suppression du rabais pour les frères et sœurs.
- Les coûts normatifs sont dépassés dans 50 % des garderies. De nombreuses communes doivent assumer des déficits et des coûts supplémentaires. Cela est probablement dû au fait que les garderies, n'étant pas encore parvenues à s'adapter aux coûts normatifs, ont pour la plupart des frais de personnel très élevés, et ce non seulement en raison du montant des salaires, mais aussi parce qu'elles emploient davantage de personnel qualifié que prescrit.

Total des coûts 2007 par heure de prise en charge (repas de midi inclus, coûts de gestion exclus)



Annexe 2

Influence du coefficient d'encadrement du personnel qualifié sur les coûts d'une garderie



Annexe 3

Différence en pour-cent par bassin de population comparativement aux montants admis à la compensation des charges pour 2010 (état le 1^{er} août 2011) :

+ 0% – + 10%	Berthoud
	Bienne
	Brügg
	Gessenay
	Herzogenbuchsee
	Konolfingen
	Neuenegg
	Nidau
	Ostermundigen
	Reichenbach
	Schwarzenburg
	Thoune
	Wohlen
Worb	
+ 11% – + 20%	Belp
	Köniz
	La Neuveville
	Langenthal
	Lyss
	Meiringen
	Münsingen
	St-Imier
	Täuffelen
	Unterseen
	Wangen Nord
+ 21% – + 30%	Bätterkinden
	Kirchberg
	Langnau
+ 31% – + 90%	Moutier
	Péry

	Steffisburg
	Tramelan

- 0% -- 10%	Ittigen
	Uetendorf
	Zollikofen
- 11% -- 20%	Moosseedorf
	Münchenbuchsee
	Riggisberg
- 21% -- 34%	Berne
	Muri
	Spiez