



Rapport

Date de la séance du CE : 17 septembre 2025
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
N° d'affaire : 2023.GSI.2989
Classification : Non classifié

Ordonnance sur les programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille (OEJF) (Modification)

Table des matières

1.	Contexte	2
2.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	2
2.1	Mise en œuvre de la motion 152-2023 Patzen	2
2.1.1	Indice de 1,5 place pour les enfants de moins de 18 mois (point 2 de la motion 152-2023 Patzen)	2
2.1.2	Adaptation des paramètres du système des bons de garde (points 1 et 3 de la motion 152-2023 Patzen)	3
2.1.3	Organisations d'accueil familial de jour et écoles à journée continue	5
2.2	Autres adaptations liées aux expériences recueillies lors de l'exécution	6
3.	Commentaire des articles	7
3.1	Modification de l'OEJF	7
3.2	Modification indirecte de l'ordonnance sur les écoles à journée continue (OEC)	17
4.	Répercussions financières	17
4.1	Révision partielle de l'OEJF	17
4.1.1	Surcoût lié à l'application d'un indice de 1,5 place jusqu'à l'âge de 18 mois	18
4.1.2	Surcoût lié à l'adaptation des paramètres du système des bons de garde	19
4.1.3	Récapitulatif du surcoût annuel lié à la révision partielle de l'OEJF au 1 ^{er} août 2026	20
4.2	Révision partielle indirecte de l'OEC	20
4.3	Récapitulatif du surcoût pour le canton lié à la révision partielle de l'OEJF et à la révision partielle indirecte de l'OEC au 1 ^{er} août 2026	20
5.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	21
6.	Répercussions sur les communes	21
6.1	Accueil extrafamilial (répercussions liées à la révision partielle de l'OEJF)	21
6.2	Accueil parascolaire (répercussions liées à la révision partielle indirecte de l'OEC)	22
7.	Répercussions sur l'économie	22
8.	Résultat de la consultation	23
8.1	Motion 213-2022 Köpfli	23
8.2	Motion 152-2023 Patzen	24
8.3	Autres modifications	25
8.4	Conclusion	25

1. Contexte

Lors de sa séance du 5 décembre 2023, le Grand Conseil a adopté la motion 152-2023 Patzen (Berne, Les Verts) « Élargir l'accès aux bons de garde et décharger les crèches ». Cette motion ayant valeur de directive demande

1. de relever à 220 000 francs le plafond de revenus des parents pouvant bénéficier de bons de garde défini à l'article 31, alinéa 1, lettre c de l'ordonnance du 24 novembre 2021 sur les programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille (OEJF)¹ ;
2. de fixer à 1,5 le taux d'encadrement prévu à l'article 15, alinéa 3, lettre a OEJF pour les enfants jusqu'à 18 mois ;
3. d'augmenter le montant de la subvention maximale par journée de prise en charge (fixé actuellement à 100 francs) au plus tard lorsque la Confédération aura débloqué des moyens supplémentaires pour l'accueil extrafamilial à l'intention des cantons.

La présente révision partielle de l'OEJF introduit les adaptations nécessaires à la mise en œuvre de cette motion. Elle permet également de procéder à des ajustements ponctuels suite aux expériences recueillies lors de l'application des dispositions en vigueur. Ces modifications contribueront à développer et consolider le système des bons de garde², qui a fait ses preuves et donne satisfaction.

Tout changement des règles relatives aux bons de garde est appliqué de préférence au début d'une nouvelle période de validité, à savoir au 1^{er} août. De plus, les présentes modifications requièrent une adaptation de l'application en ligne cantonale kiBon³. Il convient donc de planifier les travaux de programmation de sorte que le système mis à jour soit disponible suffisamment tôt pour que les demandes de bons pour la nouvelle période puissent être déposées au préalable conformément aux nouvelles règles. Les modifications de l'ordonnance dans le cadre du présent projet doivent donc entrer en vigueur au 1^{er} août 2026.

2. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

2.1 Mise en œuvre de la motion 152-2023 Patzen

La motion 152-2023 Patzen charge le Conseil-exécutif d'adapter certaines dispositions de l'OEJF dans le sens indiqué par la motionnaire. Cela étant, ce mandat ne relève pas de la compétence du Grand Conseil, puisque les décisions relatives aux modifications d'une ordonnance sont du ressort du Conseil-exécutif. Il a uniquement valeur de directive (motion ayant valeur de directive) et le Conseil-exécutif dispose d'une liberté relativement grande concernant la réalisation des objectifs, les moyens à employer et d'autres détails de la mise en œuvre.

2.1.1 Indice de 1,5 place pour les enfants de moins de 18 mois (point 2 de la motion 152-2023 Patzen)

Dans le système en vigueur, un indice de 1,5 place est appliqué pour les enfants de moins de douze mois (art. 15, al. 3, lit. a OEJF) et la subvention maximale admise est calculée en conséquence (art. 56, al. 1 OEJF). Ces dernières années, toutes les demandes visant à élargir

¹ RSB 860.22

² Cf. également *Gutscheine für die Kinderbetreuung – In Sachen Kitas wird Bern zum Vorbild für andere Kantone*, article paru le 9 février 2022 dans le quotidien Der Bund, disponible sous : <https://www.derbund.ch/bern-wird-zum-vorbild-fuer-andere-kantone-134228887073?> (consulté pour la dernière fois le 20.05.2025)

³ kiBon est l'application en ligne utilisée dans le canton de Berne pour gérer la procédure relative aux bons de garde, cf. <https://be.kibon.ch>.

la tranche d'âge donnant lieu à un taux d'encadrement plus élevé (indice pour les bébés) ont été rejetées. Toutefois, l'adoption du point 2 de la motion 152-2023 Patzen à une large majorité par le Grand Conseil semble indiquer une ouverture politique.

Afin de répondre à la demande formulée au point 2 de la motion 152-2023 Patzen, les dispositions précitées sont modifiées de sorte qu'un indice de 1,5 place s'applique aux enfants de moins de 18 mois et, partant, au calcul de la subvention maximale jusqu'à cette limite d'âge. Cette adaptation allège la charge des fournisseurs de prestations et contribue à accroître la qualité de l'accueil.

2.1.2 Adaptation des paramètres du système des bons de garde (points 1 et 3 de la motion 152-2023 Patzen)

2.1.2.1 Point 1 de la motion 152-2023 Patzen

Dans le développement relatif au point 1 de la motion 152-2023 Patzen, la motionnaire relève qu'il est certes pertinent de réduire par les bons de garde les charges des personnes ayant de faibles revenus, mais qu'il faut aussi améliorer les conditions pour les parents ayant des revenus confortables, de sorte qu'ils continuent à travailler à des taux d'activité élevés malgré l'arrivée des enfants. La demande visant à relever le plafond de revenus annuels de 160 000 à 220 000 francs traduit une volonté d'étendre le groupe cible. Cette mesure aurait en effet pour conséquence d'élargir le cercle des bénéficiaires, mais aussi d'augmenter la subvention mensuelle en faveur des familles qui reçoivent déjà un bon de garde. Toutefois, elle ne profiterait qu'à celles qui ont des revenus élevés, et non aux familles aux revenus modestes. Cette situation tient au fait que le revenu déterminant (Rd) des personnes détenant l'autorité parentale n'est pas le seul élément entrant dans le calcul de la subvention (S) de l'accueil extrafamilial par des bons de garde. Les trois paramètres suivants sont aussi pris en compte :

- *Revenu déterminant minimal (Rd min.)*
Ce paramètre est actuellement fixé à 43 000 francs (art. 56, al. 4 OEJF). Les familles dont le revenu n'excède pas ce montant se voient accorder la subvention maximale.
- *Revenu déterminant maximal (Rd max.)*
Ce paramètre est actuellement fixé à 160 000 francs (art. 31, al. 1, lit. c OEJF). Les personnes détenant l'autorité parentale dont le revenu déterminant est supérieur à 160 000 francs n'ont plus droit à un bon de garde.
- *Subvention maximale (S max.) par unité de prise en charge (journée de prise en charge hebdomadaire en crèche, heure de prise en charge en milieu familial de jour)*
Cette subvention est différenciée selon l'âge des enfants (art. 56, al. 1 à 3 OEJF).

Selon la formule de calcul du bon de garde fondée sur ces paramètres, l'augmentation du revenu déterminant maximal a deux conséquences. D'une part, elle élargit le groupe cible des personnes pouvant bénéficier d'un bon de garde. D'autre part, elle modifie avant tout la répartition des subventions en faveur des familles appartenant aux classes de revenus élevés. Par exemple, le bon mensuel pour celles dont le revenu déterminant est égal à 130 000 francs passerait de 513 à 1017 francs, soit pratiquement le double. Par contre, pour les familles ayant un revenu annuel inférieur à 43 000 francs, le montant maximal du bon mensuel ne changerait pas et resterait fixé à 2000 francs.

À lui seul, le relèvement du plafond de revenus de 160 000 à 220 000 francs selon le point 1 de la motion 152-2023 Patzen engendrerait un surcoût annuel estimé à quelque 18 millions de francs. Comme exposé précédemment, ces fonds contribueraient en premier lieu à alléger la charge des familles aux revenus élevés, tandis que les familles plus modestes en bénéficieraient très peu et les classes de revenu les plus basses pas du tout. D'ailleurs, le

canton de Berne irait alors plus loin que la plupart des villes et cantons suisses dans le subventionnement de l'accueil extrafamilial, même s'il est difficile de procéder à une comparaison directe au niveau intercantonal en raison des différences dans la définition des limites de revenus.

Dans ce contexte et compte tenu des finances publiques limitées, la question du bien-fondé de ces dépenses supplémentaires de près de 18 millions de francs reste ouverte.

2.1.2.2 Point 3 de la motion 152-2023 Patzen

La motion demande d'augmenter le montant de la subvention maximale par journée de prise en charge au plus tard lorsque la Confédération aura débloqué des moyens supplémentaires pour l'accueil extrafamilial à l'intention des cantons.

Lors de la procédure de consultation relative à la dernière révision partielle de l'OEJF, plusieurs voix se sont élevées pour demander une adaptation des bons de garde. Une insatisfaction croissante concernant le montant de cette subvention est perceptible dans l'exécution de l'OEJF. Par conséquent, la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) estime préférable de ne pas attendre la décision susmentionnée de la Confédération.

2.1.2.3 Mise en œuvre adaptée des points 1 et 3 de la motion 152-2023 Patzen

Au vu des explications présentées aux chapitres 2.1.2.1 et 2.1.2.2, la DSSI entend utiliser la marge de manœuvre disponible dans la réalisation du mandat formulé aux points 1 et 3 de la motion 152-2023 Patzen. Elle a étudié différentes variantes et les a soumises au Conseil-exécutif en date du 20 mars 2024. Suite à cet examen, le Conseil-exécutif l'a chargée le 3 avril 2024⁴ de mettre en œuvre les points 1 et 3 de la motion par une adaptation des trois paramètres du système des bons de garde et non uniquement par un relèvement du revenu déterminant maximal (Rd max.)⁵.

Dans le développement de la motion 152-2023 Patzen, il est indiqué que l'intervention vise à étendre la marge de manœuvre financière des crèches et à augmenter le nombre de parents ayant accès aux bons de garde. Les présentes adaptations permettront d'atteindre ces objectifs. Contrairement à la proposition formulée par la motionnaire, qui privilégie l'élargissement du cercle des bénéficiaires, la solution retenue met l'accent sur un allègement en faveur des familles pour lesquelles l'accueil extrafamilial reste une charge financière élevée en dépit des bons de garde.

Afin de s'assurer que les fonds supplémentaires investis par les pouvoirs publics soulageront également les familles aux revenus peu élevés, il est nécessaire de revoir à la hausse le revenu déterminant minimal. Une augmentation de 43 000 à 49 000 francs paraît appropriée. Compte tenu du renchérissement, le revenu déterminant maximal est quant à lui relevé de 160 000 à 170 000 francs.

Depuis l'introduction du système des bons de garde en 2019, les fournisseurs de prestations ont procédé à des augmentations de tarifs. Aujourd'hui, le coût maximal pour l'accueil en crèche à 100 % d'un enfant d'âge préscolaire de plus de douze mois se monte en moyenne à quelque 2400 francs par mois, contre 2250 environ en 2019. Cette évolution est notamment liée au renchérissement. Or les paramètres du système des bons de garde et, partant, la subvention maximale, n'ont pas changé depuis 2019, de même que le montant moyen du bon de garde

⁴ ACE n° 338/2024

⁵ Rd min., Rd max. et S max. – cf. chap 2.1.2.1

(CHF 1200 pour un taux de prise en charge de 100 %). Cela signifie que la charge financière des personnes détenant l'autorité parentale a augmenté.

Les bons de garde servant à alléger le financement de l'accueil extrafamilial, ils aident à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Ce système de subventionnement encourage les personnes détenant l'autorité parentale à rester sur le marché de l'emploi. Il s'agit d'éviter que ce facteur incitatif soit neutralisé par la hausse des frais de prise en charge et que les personnes détenant l'autorité parentale se retirent du marché du travail. En parallèle, l'absence d'indexation de la subvention maximale a engendré ces dernières années une situation tendue au niveau financier pour les fournisseurs de prestations. En effet, il n'est pas toujours possible de répercuter pleinement l'évolution des coûts si les personnes détenant l'autorité parentale n'ont pas les moyens de s'acquitter des hausses de tarifs. Dans le cadre de la mise en œuvre du point 3 de la motion 152-2023 Patzen, la subvention maximale sera relevée de 5 % afin de redonner une certaine latitude aux fournisseurs de prestations et d'atténuer la charge financière accrue pour les personnes détenant l'autorité parentale.

2.1.3 Organisations d'accueil familial de jour et écoles à journée continue

Seules les crèches sont mentionnées dans le développement de la motion 152-2023 Patzen. Or, dans le système des bons de garde, les fournisseurs de prestations incluent également les organisations d'accueil familial de jour. Il n'y a pas de raison de limiter aux crèches les adaptations précitées visant à mettre en œuvre les points 1 à 3 de la motion 152-2023 Patzen⁶. Le taux d'encadrement est donc modifié de la même manière pour l'accueil familial de jour et l'ajustement des paramètres du système des bons de garde sera valable tant pour l'accueil en crèche que pour la prise en charge en milieu familial de jour.

Par ailleurs, une pétition demandant l'égalité de traitement de tous les prestataires d'accueil extrafamilial dans le dispositif cantonal de subventionnement par des bons de garde (« Gleichberechtigung für Tagesfamilien : Gleich hohe Betreuungsgutscheine für alle Anbieter im Kanton Bern ») a été déposée le 22 février 2025 auprès de la Chancellerie d'État. Celle-ci demande d'augmenter de 8.50 à 10.00 francs le montant du bon de garde accordé pour la prise en charge chez des accueillantes et accueillants en milieu familial (AMF)⁷. Le Conseil-exécutif a pris position par arrêté n° 338/2025 du 2 avril 2025 et relevé notamment que les taux de prise en charge sont calculés selon des unités différentes entre les crèches et les AMF et qu'il n'est donc pas possible de conclure qu'un type d'accueil bénéficie de subventions plus importantes. Il est clair toutefois que les tarifs légèrement plus élevés appliqués par les crèches reflètent les différences au niveau des exigences posées aux deux offres d'accueil, en particulier en ce qui concerne le personnel spécialisé et l'infrastructure. Dans ce contexte, rien ne justifie objectivement un relèvement aussi marqué de la subvention maximale dans l'accueil familial de jour par rapport aux crèches. De plus, la demande visant à augmenter la subvention maximale de près de 17 % au lieu des 5 % prévus ne peut pas être prise en compte au vu de la marge financière du canton et des surcoûts induits par les mesures destinées à réaliser la motion 152-2023 Patzen.

L'accueil parascolaire n'est pas non plus évoqué dans la motion 152-2023 Patzen. Dès lors que les paramètres déterminants pour le subventionnement (Rd min. et Rd max., déductions liées à la taille de la famille) sont harmonisés avec l'accueil préscolaire, il paraît indiqué de procéder aux adaptations susmentionnées également pour le subventionnement de l'accueil parascolaire. Afin que le calcul du revenu déterminant des personnes détenant l'autorité parentale, qui fonde le droit à une subvention, reste cohérent entre ces deux domaines dans le canton de Berne, le

⁶ Chap. 2.1.1 et 2.1.2.3

⁷ Cette demande équivaut à une augmentation de la subvention maximale visée à l'art. 56, al. 2, lit. b OEJF.

revenu déterminant minimal et le revenu déterminant maximal seront également portés respectivement à 49 000 francs et 170 000 francs dans l'ordonnance du 28 mai 2008 sur les écoles à journée continue (OEC)⁸. Il s'agit d'éviter l'application de bases de calcul distinctes pour le subventionnement de l'accueil des enfants dans le canton. Les différences entre les systèmes ne seraient pas logiques pour les familles qui y recourent.

Enfin, si la cohérence est maintenue, il ne sera pas nécessaire de développer et d'entretenir deux solutions complexes au niveau technique pour l'application en ligne cantonale kiBon.

2.2 Autres adaptations liées aux expériences recueillies lors de l'exécution

La révision partielle de l'OEJF motivée par la mise en œuvre de la motion 152-2023 Patzen offre l'occasion de procéder à des ajustements supplémentaires en fonction des expériences recueillies lors de l'exécution des dispositions en vigueur. Ces adaptations sont détaillées et justifiées dans le commentaire des articles au chapitre 3. Les points concernés sont brièvement énumérés ci-après, ainsi que les dispositions déterminantes, qu'elles soient nouvelles ou modifiées :

- Adaptation de la réglementation en cas de soupçon d'abus dans les crèches et chez les AMF et harmonisation des notions dans le texte allemand (art. 19, 25, 27l et 27p OEJF)
- Procédure graduelle en cas de réclamations (art. 23 et 27 OEJF)
- Précision des notions relatives aux frais d'obtention du revenu et au bénéfice commercial (art. 53 OEJF, art. 12 OEC)
- Possession d'une autorisation d'exploiter comme condition à l'admission dans le système des bons de garde (art. 34 et 35 OEJF)
- Exception concernant le nombre maximal d'enfants pouvant être accueillis chez des AMF (art. 4, 27f et 27f1^[nouveau] OEJF)
- Dérogations concernant le caractère régulier de la prise en charge chez des AMF dans le contexte des bons de garde (art. 30 OEJF)
- Possibilité de demander un extrait du casier judiciaire et la signature d'une déclaration d'engagement également pour les personnes majeures régulièrement présentes dans le ménage des AMF (art. 27d, 27e et 27l OEJF)
- Correction formelle des articles 27m, 27o et 71 OEJF dans le texte allemand de l'OEJF en vigueur, sans portée matérielle
- Précision de certaines formulations dans le texte français de l'OEJF, sans portée matérielle

⁸ RSB 432.211.2

3. Commentaire des articles

3.1 Modification de l'OEJF

Article 4 *Régime de l'autorisation (modifié)*

Alinéa 1

L'article 4, alinéas 1 et 2⁹ concrétise l'article 13, alinéa 1 de l'ordonnance du 19 octobre 1977 sur le placement d'enfants (OPE)¹⁰ : il définit les offres d'accueil extrafamilial qui sont soumises à autorisation selon l'article 13, alinéa 1, lettre *b* OPE (crèches, garderies et autres établissements analogues) et qui requièrent par conséquent une autorisation d'exploiter une crèche selon l'article 107 de la loi du 9 mars 2021 sur les programmes d'action sociale (LPASoc)¹¹. Selon cette réglementation, la prise en charge régulière d'enfants hors d'un ménage privé est toujours soumise à autorisation (art. 4, al. 1, lit. *a*). En revanche, si l'accueil régulier a lieu dans un ménage privé, l'autorisation est obligatoire lorsque l'offre inclut plus de cinq places d'accueil (art. 4, al. 1, lit. *b*).

En milieu familial de jour (cf. art. 12 OPE, art. 27a ss OEJF), il n'est pas permis de prendre en charge simultanément plus de cinq enfants¹². Cette limite correspond à la recommandation formulée de longue date par les associations professionnelles¹³. Elle est aussi cohérente avec les prescriptions applicables aux crèches dans le canton de Berne, selon lesquelles le personnel spécialisé formé en pédagogie ne peut pas s'occuper de plus de cinq enfants à la fois (art. 15, al. 1a et 3), en tenant compte des indices de pondération.

Cette réglementation n'est pas nouvelle, puisqu'elle est en vigueur depuis l'édiction de l'OEJF. Lors de la dernière révision partielle¹⁴, l'article 4 a fait l'objet d'une adaptation de nature purement rédactionnelle. En parallèle, de nouvelles dispositions d'exécution ont été adoptées pour l'accueil familial de jour. L'article 27f, alinéa 1, introduit au 1^{er} janvier 2024, renvoie à l'article 4, alinéa 1, lettre *b* en vigueur pour ce qui concerne le nombre maximal admissible de places d'accueil que les AMF peuvent proposer simultanément.

La révision entrée en force le 1^{er} janvier 2024 n'a pas introduit de modification sur le fond. Elle a uniquement détaillé les modalités d'application au domaine de l'accueil familial de jour. Dans le cadre de ses nouvelles tâches d'exécution concernant les AMF, l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS) a constaté que les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, compétentes en la matière jusqu'à fin 2023, octroyaient dans des cas particuliers des autorisations exceptionnelles permettant de dépasser le nombre maximal de places d'accueil. Les expériences recueillies lors de l'exécution de l'OEJF ont montré que dans certaines situations, il pouvait en effet être indiqué d'autoriser des exceptions temporaires à la règle (max. cinq places d'accueil) pour le bien des enfants. Or la réglementation en vigueur (art. 4, al. 1, lit. *b*) ne prévoit pas de dérogation et ne permet donc pas, au plan juridique, de délivrer des autorisations exceptionnelles. Par conséquent, il convient de la modifier pour assouplir l'exécution dans des cas particuliers. L'article 4, alinéa 1, lettre *b* est ainsi adapté de façon à permettre l'adoption de dispositions autorisant des exceptions dans le domaine de l'accueil familial de jour.

⁹ Tous les renvois à des articles sans mention explicite de l'acte législatif se réfèrent à l'OEJF.

¹⁰ RS 211.222.338

¹¹ RSB 860.2

¹² Le nombre d'enfants présents n'est pas le (seul) facteur déterminant, puisqu'il faut aussi tenir compte du besoin d'encadrement. C'est pourquoi il est question de places d'accueil, et non d'enfants à l'article 4 et un taux d'encadrement est également défini pour le domaine de l'accueil familial de jour (cf. art. 27f). Par exemple, si tous les enfants ont moins de douze mois, il est possible d'en accueillir trois au maximum simultanément.

¹³ Cf. par exemple kibesuisse, *Lignes directrices pour la prise en charge dans le cadre de l'accueil familial de jour institutionnel*, édition 2017, page 9, point 2.5.2 Taux d'encadrement

¹⁴ Arrêté du Conseil-exécutif (ACE) du 15 novembre 2023, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2024

Alinéa 2

La présente révision partielle offre l'occasion de préciser le texte allemand. Cette modification n'a pas de portée matérielle.

Article 15 *Taux d'encadrement (modifié)*

Selon la réglementation en vigueur, les enfants de moins de douze mois occupent 1,5 place en crèche (art. 15, al. 3, lit. a et b). Désormais, cet indice sera applicable jusqu'à l'âge de 18 mois.

Cette modification permet de réaliser le point 2 de la motion 152-2023 Patzen (cf. chap. 2.1.1 supra).

Article 19 *Prévention des abus (modifié)*

L'harmonisation des termes utilisés dans cet article ne concerne que le texte allemand et constitue une modification purement formelle, sans portée matérielle.

L'article 19, alinéa 3 en vigueur prévoit que « tout membre du personnel soupçonné de graves abus est immédiatement libéré de ses fonctions ». Cette règle a été adoptée car il semblait impensable de laisser un enfant en présence de la personne soupçonnée d'abus¹⁵. Les expériences recueillies lors de l'exécution ont toutefois montré qu'il était nécessaire d'adapter la formulation (absolue) de cette disposition pour plusieurs raisons :

Les dispositions de droit public de la LPASoc et de l'OEJF ne peuvent pas intervenir directement dans les rapports de travail de droit privé entre la crèche et son personnel. De même, en sa qualité d'autorité de surveillance des crèches, l'OIAS ne peut pas invoquer des dispositions de ces deux actes législatifs pour motiver une intervention dans des rapports de travail relevant du droit privé. C'est l'employeur (la crèche) qui doit procéder à la libération des fonctions exigée par l'OEJF. En d'autres termes, l'autorité de surveillance qui exécute le droit public demande à l'employeur de prendre des mesures du droit du travail à l'encontre d'une collaboratrice ou d'un collaborateur sans que cette personne puisse se défendre, puisqu'elle n'est pas partie à la procédure de droit public. La personne concernée n'a à sa disposition que les voies de recours ouvertes en droit du travail contre son employeur, alors que ce dernier ne dispose d'aucun pouvoir de décision ni d'appréciation concernant la mesure ordonnée. Il s'agit d'éviter à l'avenir une telle relation triangulaire qui soulève d'innombrables questions au niveau (de la procédure) juridique, comme l'illustrent les expériences recueillies lors de l'exécution de l'ordonnance. Désormais, le droit public (OEJF) prescrira uniquement l'obligation pour la crèche de garantir la protection des enfants et formulera certaines prescriptions sur ce point. La gestion concrète des rapports de travail avec le personnel relèvera de l'appréciation et de la responsabilité de la crèche.

En cas de soupçon de graves abus, la crèche doit, d'une part, prendre la situation au sérieux, protéger efficacement les enfants contre le risque d'atteinte à l'intégrité et évaluer si un enfant en particulier ou l'ensemble des enfants peuvent être exposés à la présence de la personne soupçonnée. D'autre part, elle doit assumer ses devoirs d'assistance en tant qu'employeur. Il convient de noter par exemple qu'en cas de procédure pénale, un tel soupçon peut peser très longtemps. Une libération pour une durée indéterminée peut avoir des conséquences graves pour les personnes concernées (surtout si elles sont encore en formation). Dans le rapport concernant l'OEJF, il est mentionné explicitement que la décision de mettre fin aux rapports de travail avec effet immédiat doit toujours respecter en particulier le principe de la proportionnalité¹⁶. Il est fait référence ici uniquement au degré de certitude par rapport au soupçon. Toutefois, la proportionnalité doit aussi s'appliquer à la mesure en tant que telle. Il faut (pouvoir) déterminer dans chaque cas d'espèce la mesure la moins incise permettant d'assurer de manière suffisante la nécessaire protection des enfants. Une crèche pourrait par exemple répondre à l'impératif de protection des enfants par des mesures ciblées au plan

¹⁵ Rapport du 24 novembre 2021 présenté par la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration concernant l'OEJF, page 17

¹⁶ Rapport du 24 novembre 2021 présenté par la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration concernant l'OEJF, page 17

organisationnel, sans mettre fin aux rapports de travail, tout en assumant son devoir d'assistance en sa qualité d'employeur. Pour l'heure, l'OEJF n'offre que la solution de la libération immédiate des fonctions. Il est donc nécessaire de modifier également cet article sur ce point, afin de mieux ancrer le principe de la proportionnalité dans la procédure.

L'article 19, alinéa 3 est reformulé de manière générale : la crèche doit prendre les mesures qui sont adéquates, nécessaires et raisonnables – et donc proportionnées. Cette disposition concerne toutes les situations d'abus, et non plus uniquement les cas graves. La libération immédiate des fonctions fait partie des mesures envisageables.

Article 23 *Octroi de l'autorisation (modifié)*

Sur le principe, il est déjà possible aujourd'hui de délivrer une autorisation d'exploiter une crèche à titre d'essai, de la limiter dans le temps ou de l'assortir de charges et de conditions en invoquant l'article 16, alinéa 2 OPE. Compte tenu du nouvel article 27, alinéa 1, lettre a¹⁷ et dans l'intérêt de la sécurité du droit, il est toutefois utile de le préciser également dans l'OEJF.

Article 25 *Obligation d'annoncer (modifié)*

Il s'agit uniquement d'une harmonisation de la terminologie dans le texte allemand, sans portée matérielle¹⁸.

Article 27 *Réclamations (modifié)*

L'article 27 en vigueur prévoit qu'en cas de réclamations, l'OIAS fixe un délai pour remédier aux irrégularités et qu'il ordonne la fermeture immédiate de l'exploitation dans les cas graves impliquant un danger imminent pour les enfants (al. 1). S'il n'est pas remédié aux irrégularités dans le délai imparti, l'OIAS retire l'autorisation (al. 3).

Les expériences recueillies dans la pratique montrent que les réclamations peuvent être très diverses et que les risques potentiels pour les enfants pris en charge ou l'impact sur leur bien-être varient beaucoup d'un cas à l'autre. C'est pourquoi il est nécessaire d'introduire des mesures supplémentaires, graduelles, entre la fixation d'un délai pour remédier aux irrégularités et la fermeture immédiate de l'exploitation ou le retrait de l'autorisation. D'une manière générale, retirer l'autorisation d'exploiter suite à un cas unique de non-respect d'un délai constitue une mesure disproportionnée. En outre, il doit être possible, pour certaines violations des règles, de prévoir des mesures sans effets durables, qui seront dans certains cas liquidées directement après la réclamation, comme souvent en cas de non-observation du taux d'encadrement. Lorsque la nature ou la gravité des irrégularités ne justifient pas le retrait de l'autorisation, l'OIAS doit néanmoins pouvoir appliquer des mesures appropriées. Certes, les dispositions déterminantes de l'OPE¹⁹ permettent déjà un traitement différencié dans le cadre de la surveillance obligatoire, mais il convient de le préciser également dans l'OEJF pour des questions de sécurité du droit.

L'article 27, alinéa 1 est reformulé de manière ouverte et les mesures présentées aux lettres a à b ne sont pas exhaustives. L'OIAS peut et doit ordonner les mesures adéquates, nécessaires et raisonnables dans le cas d'espèce. Désormais, cette disposition renvoie aussi explicitement à l'article 26 OPE, c'est-à-dire à la possibilité d'infliger une amende aux crèches et aux organisations d'accueil familial de jour ainsi qu'aux AMF²⁰ qui ne respectent pas les prescriptions. Il ne s'agit pas d'une amende au sens du droit pénal (administratif), mais d'une mesure disciplinaire relevant du droit administratif. Celle-ci est prononcée par une autorité

¹⁷ Cf. commentaire relatif à l'art. 27

¹⁸ Cf. commentaire relatif à l'art. 19

¹⁹ Cf. art. 18 à 20 OPE

²⁰ Cf. art. 27g, al. 3 pour les AMF et art. 27r, al. 3 pour les organisations d'accueil familial de jour

administrative (en l'occurrence l'autorité de surveillance) dans le cadre d'une procédure administrative, et non au cours d'une procédure pénale²¹.

La fermeture immédiate de l'exploitation (à titre provisoire ou définitif) reste possible. L'alinéa 2 est inchangé. Dans sa nouvelle version, l'alinéa 3 prévoit que l'autorité retire l'autorisation si les conditions de son octroi ne sont plus remplies, mais aussi si les dispositions de l'OEJF, de l'OPE ou des décisions fondées sur ces actes législatifs ont été violées de manière répétée ou grave. L'OEJF se réfère ici aux dispositions de l'ordonnance du 23 juin 2021 sur la surveillance des institutions résidentielles et des prestations ambulatoires destinées aux enfants (OSIPE)²² régissant la surveillance des institutions résidentielles (placement en institution)²³. Le retrait de l'autorisation suppose que les mesures visées à l'alinéa 1 n'ont pas d'effet ou semblent d'emblée insuffisantes pour rétablir l'état conforme au droit²⁴. Le non-respect temporaire des conditions d'octroi de l'autorisation ne conduit donc pas automatiquement à son retrait, d'où la nouvelle formulation potestative à l'alinéa 3.

La décision quant à la rapidité de la fermeture dépend de la pesée entre les intérêts privés – notamment l'intérêt économique de la gérante ou du gérant et, le cas échéant, le temps nécessaire au personnel concerné et aux personnes détenant l'autorité parentale pour trouver une solution de rechange – et l'intérêt public, à savoir la sauvegarde du bien des enfants et le respect de l'ordre juridique. Si les manquements constatés ne mettent pas en péril le bien des enfants, il est possible de tolérer la poursuite de l'exploitation pour une courte période et d'accorder un délai pour une fermeture en bonne et due forme de l'institution (cf. al. 3, dernière partie de la phrase).

Si un tel délai est accordé, il est important que les personnes concernées en soient informées au plus vite, de manière que les collaboratrices et collaborateurs puissent rechercher rapidement un emploi et les personnes détenant l'autorité parentale une solution de garde. Une des mesures au sens de l'alinéa 3 peut donc consister à exiger de la personne titulaire de l'autorisation qu'elle mette au courant les personnes concernées. Si elle ne le fait pas, l'OIAS peut au besoin s'en charger au titre de l'exécution par substitution²⁵.

L'utilisation du « ou » dans la dernière partie de la phrase à l'alinéa 3 indique que l'OIAS peut fixer un délai ou ordonner une mesure, ou les deux.

Article 27d *Obligation d'annoncer (modifié)*

Les expériences réalisées lors de l'exécution des nouvelles règles relatives à l'accueil familial de jour (art. 27a ss) ont mis en évidence des situations répétées dans lesquelles des personnes majeures qui ne font pas partie du ménage de l'AMF sont présentes (systématiquement ou très souvent) lors de l'accueil des enfants. Du point de vue de la protection de l'enfant, il n'y a pas de raison d'exiger un extrait du casier judiciaire destiné à des particuliers ou une déclaration d'engagement de la part du conjoint de l'AMF qui, dans certains cas, se trouvera hors du domicile pour son travail pendant l'accueil des enfants, et non du grand-père qui passe toute la journée dans le ménage. Il s'agit de combler cette lacune en complétant notamment l'article 27d, alinéa 2, lettres e et g.

La notion de présence régulière est définie par l'OIAS dans la *Stratégie relative à la surveillance dans le domaine de l'accueil familial de jour*²⁶, fondée sur l'article 27c, alinéa 2²⁷.

²¹ Les règles relatives à la procédure pénale (administrative) et/ou à la procédure de l'amende d'ordre ne sont donc PAS applicables, même s'il est question d'une « amende d'ordre » à l'art. 26 OPE. Cf. à ce sujet : NICOLAS F. DIEBOLD/BERNHARD RÜTSCHÉ/ALWIN KELLER, *Instrumente der laufenden Marktaufsicht*, in : Isabelle Häner/Bernhard Waldmann (éd.), 7. Forum für Verwaltungsrecht, Staatliche Aufsicht über die Wirtschaft und ihre Akteure, Reihe IDé Institut für Recht und Wirtschaft, Band Nr. 20, Berne 2019, page 68

²² RSB 213.319.2

²³ Cf. art. 28 et 29 OSIPE

²⁴ Cf. également art. 20, al. 3 OPE

²⁵ Cf. art. 117, al. 2 de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RSB 155.21)

²⁶ Ce document règle les tâches de surveillance assumées par les organisations d'accueil familial de jour et les tiers mandatés pour assurer la surveillance opérationnelle selon l'article 110 LPASoc (organes de surveillance).

²⁷ « ... exercer la surveillance opérationnelle conformément aux prescriptions de l'OIAS. »

L'ajout du terme « analogue » dans le renvoi à l'article 19, alinéa 2 indique que dans le contexte de l'accueil familial de jour, la déclaration d'engagement ne peut pas être formulée de manière identique à la version utilisée en crèche. Par exemple, une ou un AMF non membre d'une organisation d'accueil familial de jour n'a pas de « direction » à qui révéler sans retard l'existence d'abus, qu'ils aient été commis volontairement ou non par soi-même ou par des tiers (cf. art. 19, al. 2, lit. d). L'OIAS met à disposition des modèles de déclaration adaptés aux différents contextes.

Les changements à l'alinéa 2, lettre *d* ne modifient pas le droit en vigueur au plan matériel. Il s'agit uniquement d'adapter le texte allemand à la nouvelle formulation des lettres *e* et *g*.

Article 27e *Exigences (modifié)*

Les ajouts à l'article 27e, alinéa 4 prévoient qu'aucune personne régulièrement présente dans le ménage d'une ou d'un AMF ne doit avoir commis d'infraction laissant conclure à une menace pour le bien de l'enfant et garantissent l'obtention d'un extrait du casier judiciaire pour toutes les personnes majeures (régulièrement présentes dans le ménage). Voir également le commentaire relatif à l'article 27d supra.

Article 27f *Places d'accueil en milieu familial de jour (modifié)*

Alinéa 1

Voir en particulier le commentaire relatif à la modification de l'article 4, alinéa 1, lettre *b* supra. Le complément apporté à l'alinéa 1 du présent article indique clairement que des exceptions à la règle énoncée à l'article 4, alinéa 1, lettre *b* (cinq places d'accueil) sont possibles.

Aujourd'hui déjà, l'article 27f, alinéa 4 prévoit une dérogation directement applicable par les fournisseurs de prestations, sans examen préalable individuel. Les exceptions nouvelles visées à l'article 27f1 nécessiteront par contre une approbation formelle (cf. commentaire infra).

Alinéa 3

L'alinéa 3 concernant le calcul des places d'accueil chez les AMF pour l'évaluation du taux d'encadrement est modifié de sorte que l'indice de 1,5 place s'applique aux enfants de moins de 18 mois et non plus jusqu'à douze mois seulement (lit. *a* et *b*). Cette modification permet de réaliser le point 2 de la motion 152-2023 Patzen (cf. chap. 2.1.1 supra). La correction à la lettre *c* n'a pas de portée matérielle.

Article 27f1 *Exceptions justifiées et sujettes à approbation (nouveau)*

Comme indiqué dans le commentaire relatif à l'article 4, alinéa 1, dans le cadre de ses nouvelles tâches d'exécution dans l'accueil familial de jour, l'OIAS a reconnu la nécessité d'autoriser au cas par cas, pour une période limitée, des exceptions à la règle concernant le nombre maximal admissible de places d'accueil chez les AMF. Le présent article crée la marge de manœuvre nécessaire pour les situations dans lesquelles un dépassement de courte durée va dans le sens du bien de l'enfant et ne nuit pas au bien de l'ensemble des enfants accueillis chez l'AMF. Ce peut être le cas, par exemple, lorsqu'un enfant rentre plus tôt que d'ordinaire à la maison suite à des changements d'horaire temporaires. Autre exemple : la naissance d'un enfant dans une famille qui a déjà un enfant accueilli chez l'AMF et qui souhaite les faire garder ensemble entraîne pour un temps un taux d'encadrement non conforme en raison de la pondération des places (et non du nombre d'enfants).

Le cas d'espèce est examiné par le service chargé de la surveillance opérationnelle (organisation d'accueil familial de jour ou organe de surveillance), conformément aux prescriptions de l'OIAS. Dans la *Stratégie relative à la surveillance dans le domaine de l'accueil familial de jour*, l'OIAS précise les situations dans lesquelles il estime que des exceptions sont fondées et la durée pour laquelle elles peuvent être approuvées. Les organisations d'accueil familial de jour ou les organes chargés de la surveillance opérationnelle traitent les cas de manière autonome en appliquant les prescriptions de l'OIAS et les documentent à des fins de

garantie de la surveillance par l'État. Au besoin, l'OIAS rend une décision, notamment lorsque l'AMF conteste l'instruction donnée par l'organe de surveillance. L'organisation d'accueil familial de jour peut en revanche trancher de façon définitive par instruction dans le cadre des rapports contractuels. L'OIAS vérifie ensuite, en tant qu'autorité de surveillance des organisations, si ses prescriptions ont bien été suivies lors de la gestion des exceptions.

Article 27l *Prévention des abus (modifié)*

Alinéa 1

La modification apportée à l'alinéa 1 sert uniquement à préciser la disposition au plan rédactionnel et n'entraîne pas d'adaptation matérielle du droit en vigueur. Aujourd'hui déjà, les organisations d'accueil familial de jour sont tenues, en vertu de l'article 27l, alinéa 2, d'assumer des obligations de protection du bien de l'enfant allant au-delà de l'interdiction d'engager des personnes ayant commis une infraction comme le formule l'alinéa 1. La présente adaptation permet d'établir le lien logique avec l'alinéa 2 (« par conséquent »).

Alinéas 2 et 3

Les modifications de l'alinéa 2, lettre c et de l'alinéa 3 sont les mêmes que celles apportées à l'article 27d. Voir le commentaire y relatif.

Alinéa 4

L'interdiction des abus chez les AMF découle implicitement des exigences posées aux AMF et à leur entourage à l'article 27e. Aujourd'hui déjà, les organisations d'accueil familial de jour sont tenues de veiller à ce que les AMF qu'elles emploient remplissent les prescriptions légales (art. 27o, al. 1, lit. a en vigueur), mais il n'y a pas d'obligation explicite de prendre des mesures lorsqu'une personne est soupçonnée d'abus. Le nouvel alinéa 4 comble cette lacune : comme les crèches, les organisations d'accueil familial de jour seront tenues d'intervenir pour assurer la protection des enfants pris en charge.

L'absence de disposition équivalente pour les AMF non membres d'une organisation ne saurait être interprétée comme une non-interdiction des abus dans ce contexte de prise en charge. Les AMF et les personnes qui font partie de leur ménage ont l'obligation de garantir une prise en charge adéquate de tous les enfants présents, conformément à l'article 27e, alinéa 1. Les abus sont donc proscrits. Comme les AMF indépendants n'ont pas de contrat de travail et ne sont pas subordonnés à une direction ou à un organe analogue, il n'y a pas de personne ni de service à l'égard desquels il serait possible de prescrire une obligation telle que celle prévue à l'article 19, alinéa 3. Le comportement attendu de la part des AMF non affiliés à une organisation en cas d'abus ou de soupçon d'abus est indiqué dans le modèle de déclaration d'engagement de l'OIAS (cf. commentaire relatif à l'art. 27d supra). De plus, l'organe de surveillance comme l'autorité de surveillance (OIAS) sont tenus, dans le cadre de leur mission de surveillance, de prendre les mesures qui s'imposent s'ils prennent connaissance de comportements inappropriés (cf. art. 27 et art. 27g).

Article 27m *Demande (modifié)*

L'emploi erroné d'une abréviation pour les organisations d'accueil familial de jour dans le texte allemand est corrigé. Cette modification n'a pas de portée matérielle.

En ce qui concerne l'utilisation du terme « analogue », voir le commentaire relatif à l'article 27d supra.

Article 27n *Octroi de l'autorisation (modifié)*

Le nouvel alinéa 3 concernant les organisations d'accueil familial de jour correspond au nouvel article 23, alinéa 1a applicable aux crèches. Cet ajout est pertinent au vu du nouvel article 27, alinéa 1, lettre a²⁸. Il sert également à garantir une procédure proportionnée dès l'octroi d'une

²⁸ Cf. commentaire relatif à l'art. 27

autorisation d'exploiter, selon le même modèle qu'à l'article 27 modifié portant sur la procédure de surveillance.

Article 27o *Tâches de l'organisation d'accueil familial de jour (modifié)*

Modification ne concernant que le texte allemand (harmonisation de la terminologie sans portée matérielle).

Article 27p *Obligations d'annoncer (modifié)*

Alinéa 1

Modification ne concernant que le texte allemand (harmonisation de la terminologie sans portée matérielle).

Alinéa 2

Les obligations d'annoncer définies aux nouvelles lettres *d* et *e* existent déjà pour les crèches (art. 25, al. 1, lit. *b* et *c*). Il n'y a pas de raison de prévoir un traitement différent pour les organisations d'accueil familial de jour. Ce point, qui était passé inaperçu lors de la dernière révision partielle, est désormais corrigé.

En outre, la formulation des lettres *b* et *c* est adaptée en fonction des obligations valables pour les crèches et des nouvelles lettres *d* et *e*. Elle est complétée par le terme « sans délai ».

Article 30 *Groupe cible (modifié)*

La dernière révision partielle de l'OEJF²⁹ a permis d'élaborer les dispositions d'exécution nécessaires suite au transfert de compétence en matière de surveillance des AMF par l'État et à l'introduction du régime de l'autorisation pour les organisations d'accueil familial de jour selon les articles 108 et 109 LPASoc.

Il s'agissait de définir notamment, comme pour les crèches (art. 4, al. 2), la durée à partir de laquelle une prise en charge par des AMF est considérée comme « régulière » (art. 27a, al. 3) et donc soumise à la surveillance de l'État conformément aux prescriptions du droit fédéral (art. 12 OPE). Cette réglementation avait pour but de placer sous la surveillance de l'État uniquement les offres d'accueil d'une certaine durée ou fréquence. Même si elle donne lieu à une rémunération, la prise en charge dans un ménage privé doit être possible sans intervention de l'État lorsqu'elle sporadique ou de courte durée.

Selon la systématique de l'OEJF, l'octroi de bons de garde pour l'accueil chez des AMF est subordonné aux conditions suivantes :

- la prise en charge relève de l'accueil familial de jour au sens de l'OEJF (art. 27a, art. 27b) ;
- la personne qui prend en charge les enfants est employée par une organisation d'accueil familial de jour autorisée par la DSSI à participer au système des bons de garde (art. 49 LPASoc).

Ces conditions permettent de s'assurer qu'aucun bon de garde n'est émis pour la prise en charge d'un enfant par des personnes vivant dans le même ménage ou ayant avec lui des liens de parenté proche, ni pour les enfants en placement familial (cf. art. 27a, al. 2).

Au niveau matériel, ces règles existaient déjà dans la législation antérieure (cf. ancien art. 32 OEJF³⁰ et art. 20 OPIS³¹), à l'exception de la précision concernant le caractère régulier de la prise en charge introduite au 1^{er} janvier 2024. Les premières expériences recueillies depuis la dernière révision partielle ont montré qu'en pratique, cette réglementation liée à la définition d'une prise en charge régulière a pour conséquence indésirable de priver certaines familles faisant appel à des AMF du droit à un bon de garde. L'OIAS a notamment reçu des retours concernant les régions rurales et les communes qui ne disposent pas d'écoles à journée

²⁹ Arrêté du Conseil-exécutif (ACE) du 15 novembre 2023, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2024

³⁰ En vigueur jusqu'au 31.12.2023

³¹ Ordonnance du 2 novembre 2011 sur les prestations d'insertion sociale (OPIS ; RSB 860.113) – abrogée avec effet au 1.1.2022

continue, où des enfants d'âge scolaire sont pris en charge chez des AMF à un taux très faible, par exemple deux ou trois fois par semaine à midi. Cet accueil complétant les horaires d'école (enfantine) permet aux personnes détenant l'autorité parentale de concilier vie professionnelle et vie familiale et répond donc à l'objectif visé par le système des bons de garde (cf. art. 43 LPASoc). Pourtant, de par sa durée, il ne remplit pas le critère d'une prise en charge « régulière » au sens de l'article 27a, alinéa 3.

Cette restriction en matière d'accès aux bons de garde induite par la dernière révision partielle de l'OEJF n'était pas souhaitée et doit donc être corrigée. Toutefois, la solution ne passe pas par une modification de l'article 27a, alinéa 3 : d'une part, il serait difficile de justifier l'application de définitions différentes du caractère régulier de la prise en charge entre les crèches et les AMF et, d'autre part, il convient d'éviter que les faibles taux de prise en charge et l'accueil ponctuel d'enfants tombent sous le coup de la surveillance obligatoire prévue à l'article 12 OPE, ce qui augmenterait le nombre d'AMF soumis à une surveillance.

En parallèle, il est nécessaire de s'assurer que les subventions publiques sont octroyées uniquement pour des offres d'accueil qui remplissent les exigences de qualité fixées dans l'OEJF et qui font l'objet d'une surveillance. Il n'est pas envisageable de devoir surveiller, en dehors du système des bons de garde, des offres de prise en charge qui ne répondent pas à la définition de l'accueil familial de jour selon l'article 27a.

Les ajouts suivants à l'article 30 permettent de réaliser intégralement ces objectifs :

D'une part, la formulation de la disposition en vigueur concernant les enfants de plus de douze ans est précisée. Dans le contexte de la surveillance obligatoire, il n'est pas judicieux d'établir une distinction en fonction de la perception d'un bon de garde. Par conséquent, la prise en charge d'enfants d'âge scolaire de plus de douze ans sera toujours considérée comme une offre d'accueil familial de jour lorsqu'elle est proposée par une organisation d'accueil familial de jour autorisée à participer au système des bons de garde, et non uniquement lorsqu'il y a émission d'un bon de garde pour cette prestation.

La nouvelle formulation permet donc d'octroyer des bons de garde pour cette prise en charge (en dérogation à l'art. 27a), dès lors qu'une organisation d'accueil familial de jour admise dans le système des bons de garde

- propose une prise en charge pour les enfants d'âge scolaire de plus de douze ans ;
- et/ou propose une prise en charge pour une durée ou une période inférieure à ce que prévoit l'article 27a, alinéa 3.

D'autre part, le nouvel alinéa 1b établit clairement qu'au surplus, toutes les prescriptions réglant l'accueil familial de jour s'appliquent à la prise en charge selon l'alinéa 1a : cette dernière doit être conforme aux dispositions de l'OEJF et est soumise à la surveillance de l'organisation d'accueil familial de jour.

Article 31 *Principe (modifié)*

Voir les explications données au chapitre 2.1.2.3 concernant la mise en œuvre adaptée des points 1 et 3 de la motion 152-2023 Patzen.

La correction apportée à l'alinéa 2, lettre *b* du texte allemand est de nature purement rédactionnelle et n'a pas de portée matérielle.

Article 34 *Admission dans le système des bons de garde (modifié)*

Toutes les organisations d'accueil familial de jour qui souhaitent déployer leur activité dans le canton de Berne doivent disposer d'une autorisation d'exploiter au plus tard au 1^{er} janvier 2026 (art. T1-1, al. 1, lit. *a*). Pour les crèches, le régime de l'autorisation selon la LPASoc est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2024 (art. 138, al. 1 LPASoc). Ces dernières sont déjà tenues de posséder une autorisation pour être admises dans le système des bons de garde.

Les crèches et les organisations d'accueil familial de jour ne peuvent pas exercer leur activité en toute légalité sans autorisation d'exploiter. Il est donc logique de mentionner expressément dans l'ordonnance la possession d'une telle autorisation comme condition à l'admission dans le système des bons de garde.

Article 35 *Procédure d'admission (modifié)*

Les modifications apportées aux alinéas 1 et 1a concernent les organismes qui sont responsables de plusieurs crèches ou organisations d'accueil familial de jour : l'autorisation est à demander et est délivrée séparément pour chaque crèche ou organisation dont ils s'occupent et il n'y a pas d'accès groupé à kiBon. Ces conditions sont nécessaires pour pouvoir procéder à des analyses statistiques.

Article 53 *Revenu déterminant et revenu imputable (modifié)*

Lors du remplacement de l'OPIS par l'OEJF au 1^{er} janvier 2022, le calcul du « revenu déterminant » a été légèrement adapté pour les bons de garde afin de mieux tenir compte de la capacité économique des personnes détenant l'autorité parentale : depuis août 2022, les revenus bruts effectifs de la fortune mobilière et immobilière imposables sont comptés dans le revenu imputable (art. 53, al. 3, lit. d). Suite à un retour de la Direction des finances (FIN), il a été décidé, à un stade tardif du processus législatif, d'autoriser en contrepartie la déduction des frais liés à ces revenus. L'article 53, alinéa 2 a donc été complété de façon à permettre aux personnes requérantes de déduire « les intérêts de la dette et les frais d'obtention du revenu pris en compte fiscalement ». Le rapport concernant l'OEJF³² fournit les précisions suivantes :

« Les revenus bruts de la fortune *mobilière* incluent en particulier les rendements de titres, déduction faite des frais prouvables pour la gestion des titres par des tiers conformément à l'alinéa 2. Sont notamment compris dans les revenus bruts de la fortune *immobilière* les rendements des immeubles, déduction faite des frais d'entretien, d'exploitation et d'administration pris en compte par les autorités fiscales ainsi que des éventuels intérêts hypothécaires (al. 2, lit. b). »

Dans la pratique, il s'est avéré que l'emploi de l'expression « frais d'obtention du revenu » dans l'OEJF pouvait prêter à confusion. En effet, cette notion est aussi utilisée pour la déclaration d'impôt, où elle inclut des déductions supplémentaires qui ne sont pas prises en compte dans le cadre du système des bons de garde. Au niveau fiscal, il est ainsi possible de déduire en particulier les dépenses ayant permis l'acquisition du revenu provenant d'une activité lucrative (frais professionnels), alors que ces déductions ne sont pas admises pour les bons de garde.

Selon les renseignements fournis par l'Intendance des impôts, les « frais d'obtention du revenu » constituent en droit fiscal une notion très importante et bien établie, qui est abondamment traitée dans la doctrine et la jurisprudence. Ces frais englobent toutes les dépenses liées à l'acquisition des revenus. La formulation adoptée dans l'OEJF peut donc induire en erreur, puisqu'elle suggère que l'ensemble des frais d'obtention du revenu sont déductibles.

Pour cette raison, il est nécessaire de détailler dans l'OEJF les déductions admises, à savoir les intérêts de la dette, les frais d'administration de titres et les frais immobiliers. Ces derniers comprennent les frais d'entretien, d'exploitation et d'administration, ainsi que, par exemple, les frais d'investissement destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, qui peuvent être indiqués au chiffre 7.2 de la déclaration d'impôt (frais immobiliers effectifs ou déduction forfaitaire)³³.

Par ailleurs, il convient de renoncer à l'alinéa 2 à l'expression « pris en compte fiscalement ». Cette formulation a soulevé la question de savoir si la déduction dans kiBon pouvait être opérée uniquement après traitement par l'Intendance des impôts (« pris en compte fiscalement »). Le

³² Rapport du 24 novembre 2021 présenté par la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration concernant l'OEJF, page 32s.

³³ Cf. Frais immobiliers - TaxInfo - Canton de Berne

complément apporté à l'alinéa 2, lettre *b* est repris de l'alinéa 2, lettre *a* concernant les contributions d'entretien versées. Il montre qu'il s'agit toujours des déductions admises dans le droit fiscal cantonal. Les données indiquées dans la déclaration d'impôt ou saisies manuellement dans kiBon peuvent être contrôlées et corrigées a posteriori par les communes en fonction de la taxation définitive (cf. art. 66, al. 1, lit. *h* et art. 64).

La formulation adoptée à l'article 53, alinéa 3, lettre *e* en vigueur mentionnant le bénéfice commercial imposable figurant dans la déclaration d'impôt a également suscité des malentendus. L'expression « figurant dans la déclaration d'impôt » est donc supprimée. Là encore, ce n'est pas le montant indiqué dans la déclaration d'impôt ou saisi manuellement dans kiBon qui est déterminant, mais le bénéfice commercial effectif. L'exactitude des données peut être vérifiée ultérieurement par comparaison avec la taxation définitive (cf. art. 66, al. 1, lit. *h* et art. 64).

Enfin, l'article 53 est modifié en allemand au plan rédactionnel (remplacement de « minus » par « abzüglich », formulation épicienne au pluriel, harmonisation de l'orthographe de « selbstständig » avec le reste de l'acte législatif).

Toutes les adaptations de l'article 53 sont de nature purement formelle et n'ont pas d'impact matériel sur le droit en vigueur³⁴.

Article 56 *Subvention maximale (modifié)*³⁵

La subvention maximale définie à l'article 56, alinéas 1 à 3 est relevée de 5 % dans le cadre de la mise en œuvre adaptée du point 3 de la motion 152-2023 Patzen. Les montants sont arrondis à la dizaine de centimes.

Le revenu déterminant minimal fixé à l'article 56, alinéa 4 est quant à lui augmenté de 43 000 à 49 000 francs afin de réaliser sur le principe le point 1 de la motion susmentionnée.

Enfin, la limite d'âge prévue à l'article 56, alinéas 1 et 2 passe de douze à 18 mois, en réponse à la demande formulée au point 2 de la motion précitée.

Article 59 *Forfait pour frais d'accueil ou d'encouragement extraordinaires (modifié)*

L'augmentation de 5 % de la subvention maximale prévue à l'article 56 est également appliquée au forfait pour frais d'accueil ou d'encouragement extraordinaires.

Article 71 *Interruption du versement (modifié)*

Alinéa 2

La présente révision partielle offre l'occasion de corriger le texte allemand au plan rédactionnel. Il s'agit d'une modification de nature purement grammaticale et sans portée matérielle.

Diverses dispositions *(ne concerne que le texte français)*

Cette révision partielle offre l'occasion de rectifier des formulations imprécises dans le texte français de l'ordonnance et de corriger certains passages (ponctuation, orthographe, etc.). Les dispositions concernées sont indiquées dans le tableau en annexe. Ces adaptations sont purement formelles et n'ont pas de portée matérielle.

³⁴ Cf. également la réponse du Conseil-exécutif à la motion 205-2024 Weber Hadorn (ACE n° 39/2025, ad point 2, page 3s.) qui demandait au point 2 de supprimer les mots « frais d'obtention du revenu » à l'art. 53, al. 2, lit. *b* OEJF. Cette intervention a été rejetée par le Grand Conseil le 12 mars 2025 (AGC du 12.03.2025).

³⁵ Cf. explications relatives à la mise en œuvre de la motion 152-2023 Patzen au chap. 2.1

3.2 Modification indirecte de l'ordonnance sur les écoles à journée continue (OEC)

Article 9 *Procédure d'annonce et de décompte (modifié)*

Cette révision partielle offre l'occasion d'harmoniser l'orthographe dans l'OEC. La présente modification du texte allemand n'a pas de portée matérielle.

Article 12 *Revenu déterminant (modifié)*

L'adaptation de l'article 12, alinéa 1, lettre e OEC correspond à celle de l'article 53, alinéa 3, lettre e OEJF et la modification de l'article 12, alinéa 4, lettre c OEC à celle de l'article 53, alinéa 2, lettre b OEJF. En outre, comme dans l'OEJF, l'orthographe de « selbstständig » est corrigée dans le texte allemand pour respecter la graphie recommandée par le dictionnaire *Duden*. Ces modifications de l'OEC interviennent pour les mêmes motifs que dans l'OEJF et n'ont pas non plus de portée matérielle. Voir le commentaire relatif à l'article 53 OEJF pour plus de précisions. La modification de l'alinéa 2 du texte allemand, qui n'a aucune portée matérielle, permet d'harmoniser l'orthographe dans l'ordonnance.

Article 15 *Tarif (modifié)*

L'article 15, alinéa 3 OEC définit le revenu déterminant minimal et le revenu déterminant maximal de façon analogue à l'article 56, alinéa 4 et à l'article 31, alinéa 1, lettre c OEJF. Les adaptations apportées à l'OEJF en vue de mettre en œuvre la motion 152-2023 Patzen (relèvement du revenu déterminant minimal à CHF 49 000 et du revenu déterminant maximal à CHF 170 000) sont également appliquées à l'OEC³⁶.

4. Répercussions financières

4.1 Révision partielle de l'OEJF

Depuis l'introduction des bons de garde, cinq périodes de validité se sont écoulées. Un nombre croissant de communes ont adhéré au système, ce qui a permis aux personnes détenant l'autorité parentale domiciliées sur leur territoire d'accéder au subventionnement de l'accueil extrafamilial. Aujourd'hui, 318 communes y participent, contre 47 au départ, et le taux de couverture dépasse 99,5 %.

Le système des bons de garde étant de mieux en mieux connu des services spécialisés et de la population, presque tous les éléments qui le caractérisent sont en progression, qu'il s'agisse du nombre d'enfants bénéficiaires, du nombre de fournisseurs admis ou du taux de prise en charge subventionné moyen et des frais facturés.

Au moins deux des périodes de validité des bons de garde ont par ailleurs été marquées par la pandémie de coronavirus. De plus, la branche est fortement influencée par d'autres tendances économiques telles que la pénurie de personnel qualifié.

Dans ce contexte, il est difficile d'évaluer les coûts supplémentaires qui découlent de la présente révision partielle. En outre, les adaptations du système des bons de garde ont des effets indirects – non quantifiables – sur le système fiscal. L'élargissement du groupe cible ainsi que l'augmentation des subventions entraîneront une diminution des montants déduits au titre des frais de garde. Les pertes calculées par la FIN suite à la révision à la hausse de la déduction des frais de garde des enfants par des tiers³⁷ seront donc moins importantes que prévu.

³⁶ Cf. également chap. 2.1.3 supra

³⁷ La déduction des frais de garde des enfants par des tiers a été relevée de 12 000 à 16 000 francs pour les impôts cantonaux et communaux à compter de l'année fiscale 2024.

Les répercussions financières de la mise en œuvre de la motion 152-2023 Patzen sont difficiles à estimer sans connaître l'évolution de la demande, de la répartition des revenus et du taux de prise en charge. Les chiffres présentés ci-après se réfèrent à la période de validité 2023-2024 pour ce qui concerne le nombre de bons de garde, la structure des revenus et le taux de prise en charge subventionné moyen.

4.1.1 Surcoût lié à l'application d'un indice de 1,5 place jusqu'à l'âge de 18 mois

Dans le cadre de la mise en œuvre du point 2 de la motion 152-2023 Patzen, la limite d'âge pour l'octroi de la subvention maximale selon l'article 56, alinéa 1, lettre a OEJF est relevée de douze à 18 mois³⁸. La multiplication de la subvention maximale par un facteur plus élevé de 1,05 entraîne également une augmentation du montant prévu pour les enfants auxquels s'applique l'indice pour les bébés³⁹. Concrètement, la subvention maximale visée à l'article 56, alinéa 1, lettre a OEJF s'élève désormais à 157.50 francs par jour ou 13.40 francs par heure pour les enfants en bas âge de moins de 18 mois⁴⁰.

Le surcoût induit par cette modification est évalué en fonction des dépenses encourues pour les bons de garde en faveur des enfants de moins de douze mois durant la période de validité 2023-2024. Les coûts enregistrés pour ces enfants sont ensuite extrapolés sur six mois supplémentaires. La différence entre ce montant et les coûts correspondant à l'octroi d'un bon de garde calculé sur la base d'une subvention maximale de 100 francs pour ces enfants donne le surcoût estimé. Le calcul tient compte également de la multiplication de la subvention maximale par un facteur de 1,05.

Selon ces hypothèses, le surcoût annuel lié à l'application d'un indice de 1,5 place jusqu'à l'âge de 18 mois à compter de la période de validité 2026-2027 est estimé comme suit :

Dépenses encourues pour les bons de garde pour les enfants de moins de 12 mois durant la période de validité 2023-2024 (subvention maximale de CHF 150)	CHF 8 400 000.00
Montant converti en dépenses mensuelles	CHF 700 000.00
Extrapolation sur 6 mois supplémentaires	CHF 4 200 000.00
Déduction du coût des bons de garde en faveur des enfants âgés de 12 à 18 mois avec une subvention maximale de CHF 100 selon le système en vigueur, sur 6 mois	-CHF 1 400 000.00
Surcoût annuel pour les enfants ayant nouvellement droit à une subvention maximale de CHF 150, sur 6 mois supplémentaires	CHF 2 800 000.00
Augmentation de CHF 150 à CHF 157.50 de la subvention maximale pour les bébés (multiplication par un facteur de 1,05)	*1,05
Surcoût annuel	CHF 2 940 000.00

³⁸ Cf. chap. 2.1.1 supra
³⁹ Indice de 1,5 appliqué durant une période donnée aux enfants en bas âge pour l'évaluation du taux d'encadrement
⁴⁰ Réglementation en vigueur : 150 francs par jour ou 12.75 francs par heure pour les enfants de moins de douze mois

4.1.2 Surcoût lié à l'adaptation des paramètres du système des bons de garde

Les paramètres du système des bons de garde⁴¹ sont adaptés comme suit afin de mettre en œuvre la motion 152-2023 Patzen :

- Revenu déterminant minimal : 49 000 francs
- Revenu déterminant maximal : 170 000 francs

Tant la subvention maximale réglée à l'article 56 que le forfait pour frais d'accueil ou d'encouragement extraordinaires (art. 59) sont augmenté de 5 % :

- Subvention maximale par unité de prise en charge (une journée de prise en charge hebdomadaire en crèche, une heure de prise en charge en milieu familial de jour) :

	Indice pour les bébés ⁴²	Enfants d'âge préscolaire	Enfants d'âge scolaire (dès école enfantine)
Crèche	CHF 157.50	CHF 105.00	CHF 78.80
Org. d'accueil familial de jour	CHF 13.40	CHF 8.90	CHF 8.90

- Indemnisation forfaitaire pour les enfants nécessitant un accueil ou un encouragement extraordinaires au sens de l'article 36, alinéa 2 OEJF, dont la prise en charge implique des frais plus élevés, par unité de prise en charge (journée de prise en charge hebdomadaire en crèche, heure de prise en charge en milieu familial de jour) :

	Supplément pour les enfants présentant des besoins particuliers
Crèche	CHF 52.50
Org. d'accueil familial de jour	CHF 4.45

Les estimations sur lesquelles se fonde l'arrêté du Conseil-exécutif du 3 avril 2024⁴³ ont été actualisées sur la base des données issues de la clôture de la période de validité 2023-2024. Selon ces nouveaux chiffres, le surcoût annuel lié à l'adaptation des paramètres du système des bons de garde est estimé comme suit :

	Paramètre en vigueur	Paramètre adapté	Surcoût lié à l'adaptation
Revenu déterminant minimal	CHF 43 000.00	CHF 49 000.00	CHF 3 110 000.00 ⁴⁴
Revenu déterminant maximal	CHF 160 000.00	CHF 170 000.00	CHF 5 180 000.00
Subvention maximale et forfait	facteur 1,00	facteur 1,05	CHF 5 110 000.00
Surcoût annuel			CHF 13 400 000.00

⁴¹ Cf. chap. 2.1.2. supra

⁴² Indice de 1,5 appliqué durant une période donnée aux enfants en bas âge pour l'évaluation du taux d'encadrement

⁴³ ACE n° 338/2024, cf. également chap. 2.1.2.3

⁴⁴ Ce surcoût est contrebalancé par les économies attendues dans l'aide sociale, estimées à une centaine de francs au minimum par mois et par enfant pour une prise en charge à plein temps, en raison de l'octroi de la subvention maximale jusqu'à un revenu de 49 000 francs. Cet allègement du budget des familles pourrait en outre permettre à certaines d'entre elles de s'affranchir de l'aide sociale ou d'éviter de devoir y recourir. Là encore, les coûts de l'aide sociale pourraient diminuer. Les données à disposition ne permettent toutefois pas de chiffrer cette baisse.

4.1.3 Récapitulatif du surcoût annuel lié à la révision partielle de l'OEJF au 1^{er} août 2026

Les chiffres suivants sont arrondis au montant le plus proche à la demi-dizaine de milliers de francs. Ils fournissent une estimation des dépenses annuelles supplémentaires liées aux adaptations de l'OEJF concernant le système des bons de garde à compter de la période de validité 2026-2027 :

Mise en œuvre de la motion 152-2023 Patzen

4.1.1 Application d'un indice de 1,5 place jusqu'à l'âge de 18 mois	CHF 2 940 000.00
4.1.2 Adaptation des paramètres du système des bons de garde	CHF 13 400 000.00
Surcoût annuel	CHF 16 340 000.00
4.1.3a dont franchise supportée par les communes (20 % du surcoût)	CHF 3 270 000.00
4.1.3b dont coûts admis à la compensation des charges (80 % du surcoût)	CHF 13 070 000.00
4.1.3c Surcoût annuel pour le canton (50 % des coûts admis à la compensation des charges)	CHF 6 535 000.00

4.2 Révision partielle indirecte de l'OEC

Dans le domaine de l'accueil parascolaire également, les répercussions financières de la révision à la hausse du revenu déterminant minimal et du revenu déterminant maximal sont difficiles à estimer. Les coûts supplémentaires sont évalués sur une base statistique. Au vu des données disponibles pour l'année scolaire 2022-2023, il faut s'attendre à un surcoût annuel de quelque 3 millions de francs pour la compensation des charges des traitements du corps enseignant⁴⁵, qui se répartit comme suit : environ 2,1 millions de francs pour le canton et 900 000 francs pour les communes.

4.3 Récapitulatif du surcoût pour le canton lié à la révision partielle de l'OEJF et à la révision partielle indirecte de l'OEC au 1^{er} août 2026

En plus des surcoûts induits par la mise en œuvre de la motion 152-2023 Patzen – adaptations des paramètres du système des bons de garde dans l'accueil extrafamilial et l'accueil parascolaire –, il faut tenir compte des dépenses requises pour actualiser en conséquence l'application kiBon, utilisée dans ces deux domaines. Les modifications des paramètres précités nécessitent en effet des changements dans le logiciel. Ces coûts sont pris en compte dans le crédit-cadre 2024-2026 pour les applications spécialisées alloué à la DSSI.

Au total, le surcoût annuel lié à la présente révision partielle à compter de la période de validité 2026-2027 se présente comme suit pour le canton de Berne :

Révision partielle de l'OEJF au 1 ^{er} août 2026	CHF 6 535 000.00
Révision partielle indirecte de l'OEC au 1 ^{er} août 2026	CHF 2 100 000.00
Surcoût annuel pour le canton de Berne	CHF 8 635 000.00

⁴⁵ Calcul fondé sur les données disponibles dans kiBon pour l'année scolaire 2022-2023. Les inscriptions aux modules d'école à journée continue dans le domaine parascolaire ne sont pas toutes gérées par les communes via cette application, contrairement aux bons de garde.

Ces coûts supplémentaires sont inscrits dans la planification de la DSSI et de l'INC⁴⁶.

5. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Les adaptations du logiciel seront effectuées par le développeur (cf. chap. 4.3), mais devront être suivies au plan professionnel par la section Bons de garde et au niveau technique par la division Gestion numérique. Le personnel en place sera également mis à contribution pour élaborer des aides à l'exécution ou mettre à jour les documents existants (blog kiBon, FAQ, formulaires et notices) et diffuser ces informations (pages internet, circulaires, communiqués de presse). Les effectifs actuels de la DSSI (et, le cas échéant, de l'INC) seront toutefois suffisants pour absorber ces tâches.

Le relèvement des limites de revenu élargit le groupe cible des personnes détenant l'autorité parentale qui auront la possibilité de demander un bon de garde. Le nombre de personnes requérantes augmentera en conséquence, de même que le besoin de soutien. Il faut donc s'attendre à une hausse des prestations de conseil auprès des fournisseurs de prestations, des communes et des services de soutien⁴⁷. La DSSI sera également confrontée à une plus grande charge de travail étant donné qu'elle devra conseiller les différentes parties prenantes. Les ressources en personnel actuelles devraient permettre d'absorber ces tâches supplémentaires.

6. Répercussions sur les communes

6.1 Accueil extrafamilial (répercussions liées à la révision partielle de l'OEJF)

Les communes devront assumer 20 % du total des coûts supplémentaires mentionnés au chapitre 4.1.3 au titre de la franchise (cf. 4.1.3a) ainsi que la moitié des 80 % restants, qui peuvent être portés à la compensation des charges (cf. 4.1.3b). Les modifications prévues occasionnent un surcoût qui aura des répercussions sur les budgets communaux. Comme indiqué au chapitre 4, les calculs se fondent toutefois sur des estimations et des hypothèses et doivent être interprétés avec la plus grande prudence. Les coûts effectifs pourraient très bien être supérieurs ou inférieurs aux montants présentés.

Les adaptations des paramètres du système des bons de garde liées à la motion 152-2023 Patzen auront des répercussions égales dans l'ensemble du canton : toutes les communes verront leurs dépenses augmenter légèrement. Celles qui comptent davantage de familles de condition modeste devront en particulier verser une franchise plus élevée en raison de la révision à la hausse du revenu déterminant minimal. Néanmoins, les communes pourront recourir aux mesures de maîtrise des coûts à leur disposition dans le cadre du système des bons de garde pour limiter l'augmentation.

Enfin, le relèvement des limites du revenu déterminant élargit le cercle des personnes détenant l'autorité parentale qui pourront demander un bon de garde, ce qui risque de générer des charges administratives supplémentaires pour les communes. Il y aura vraisemblablement une hausse de la demande de prestations de conseil.

⁴⁶ La modification indirecte de l'OEC a également des répercussions – non quantifiables – sur le système fiscal selon les explications présentées au chap. 4.1. Il faudrait en principe mettre en balance le surcoût total exposé au chap. 4.3 avec ces recettes fiscales supplémentaires. Ces dernières ne pouvant toutefois pas être chiffrées, les montants présentés n'ont pas été modifiés.

⁴⁷ Les services de soutien déposent au nom de leur cliente ou client une demande de bon de garde ou saisissent une inscription à des modules d'école à journée continue dans kiBon. Ils effectuent régulièrement cette tâche pour un grand nombre de personnes et disposent de leur propre accès à l'application.

6.2 Accueil parascolaire (répercussions liées à la révision partielle indirecte de l'OEC)

La modification indirecte de l'OEC maintient la cohérence entre l'accueil préscolaire et l'accueil parascolaire au niveau du calcul du revenu déterminant. Cette harmonisation est un plus pour les communes : elle facilite la communication avec les personnes détenant l'autorité parentale, permet de réaliser des comparaisons à des fins de contrôle du calcul du revenu déterminant et simplifie la gestion des demandes dans kiBon.

Les communes sont concernées par des coûts supplémentaires d'environ 900 000 francs portés à la compensation des charges des traitements du corps enseignant (cf. chap. 4.2).

Le relèvement des limites du revenu déterminant élargit le cercle des personnes détenant l'autorité parentale qui pourront demander un tarif réduit pour l'accueil parascolaire, ce qui risque de générer des charges administratives supplémentaires pour les communes.

7. Répercussions sur l'économie

Les dépenses supplémentaires requises par la mise en œuvre de la motion 152-2023 Patzen sont considérées comme des investissements ayant des retombées positives sur l'économie, comme le montrent les explications ci-après.

La multiplication de la subvention maximale par un facteur de 1,05 offre aux fournisseurs de prestations la possibilité de relever légèrement les tarifs, sans alourdir de façon excessive le budget de leur clientèle. L'application de l'indice pour les bébés aux enfants de 0 à 18 mois contribue à alléger le quotidien des fournisseurs de prestations, car elle augmente les ressources à disposition pour la prise en charge plus exigeante des enfants en bas âge. Le présent projet répond en outre aux demandes formulées par les organisations d'accueil familial de jour concernant l'assouplissement de la réglementation relative au nombre maximal de places d'accueil chez les AMF et la possibilité de subventionner par des bons de garde une prise en charge à un taux très faible en milieu familial de jour.

La mise en œuvre de la motion 152-2023 Patzen atténue ainsi les défis financiers pour les fournisseurs de prestations d'accueil extrafamilial dans le canton de Berne. Les mesures adoptées permettent à ces derniers de garantir, voire d'accroître la qualité des prestations et d'améliorer les conditions de travail. Elles contribuent à maintenir une offre suffisante (et attrayante) pour les personnes détenant l'autorité parentale.

La révision à la hausse du revenu déterminant maximal élargit le groupe cible des personnes pouvant solliciter un bon de garde ou un tarif réduit pour l'accueil parascolaire. Le relèvement du revenu déterminant minimal étend le cercle des personnes pouvant bénéficier de la subvention maximale. Ces deux mesures augmentent légèrement le montant des subventions accordées aux familles. Dans certains cas, l'allègement du budget résultant de la diminution des frais de garde pourrait permettre à la famille de s'affranchir de l'aide sociale ou d'éviter de devoir y recourir. Les personnes détenant l'autorité parentale qui gagnent bien leur vie ne seront donc pas les seules à profiter de ces adaptations, qui concerneront aussi et surtout les familles aux revenus moyens ou modestes.

Globalement, la charge financière liée à l'accueil extrafamilial continuera de diminuer pour les familles, ce qui favorisera l'exercice d'une activité lucrative. Il convient toutefois de noter que les personnes qui bénéficieront nouvellement d'un bon de garde ou d'une subvention plus élevée pourront déduire au plan fiscal un montant moins important au titre des frais de garde des enfants par des tiers. Les coûts restants à la charge des familles sont déductibles jusqu'à concurrence de 16 000 francs. Selon les cas, une subvention plus élevée peut être compensée par une déduction fiscale réduite (effet de seuil).

Exemple :

- Système actuel : un enfant, deux jours de crèche par semaine, coûts non subventionnés de 8000 francs → entièrement déductibles (pour autant que les personnes détenant l'autorité parentale exercent une activité lucrative durant la prise en charge)
- Nouveau : un enfant, deux jours de crèche par semaine, coûts non subventionnés réduits à 6000 francs → entièrement déductibles (pour autant que les personnes détenant l'autorité parentale exercent une activité lucrative durant la prise en charge)
- Résultat : la déduction fiscale diminue en proportion du montant nouvellement couvert par le bon de garde.

Cet effet de seuil réduit l'allègement pour les familles sans pour autant l'annuler. En revanche, pour le canton et les communes, le surcoût lié à la révision partielle pourrait être moins élevé que prévu dans le présent projet⁴⁸.

Pour résumer, la révision partielle de l'OEJF renforce l'attrait de l'accueil extrafamilial, assure une offre suffisante de haute qualité et réduit la charge financière pour les familles. Elle aide à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. À ce jour, le lien entre accueil extrafamilial et exercice d'une activité lucrative n'a toutefois pas été entièrement démontré empiriquement⁴⁹.

Il n'est pas possible d'affirmer avec certitude que les présentes modifications encourageront les personnes détenant l'autorité parentale à augmenter leur taux d'activité ou à reprendre plus rapidement un emploi après une pause dédiée aux enfants. Quoi qu'il en soit, l'amélioration des conditions de travail dans les crèches suite à la révision partielle constitue un facteur important dans la lutte contre la pénurie de personnel qualifié. Cela étant, les dépenses liées à la présente révision partielle sont justifiées d'un point de vue économique.

L'analyse effectuée sur la base de la check-list pour l'analyse d'impact de la réglementation (cf. ACE n° 1464 du 15 décembre 2021) a montré que le projet n'a pas de répercussions notables sur la charge administrative et financière des entreprises.

8. Résultat de la consultation

La procédure de consultation concernant la révision partielle de l'OEJF s'est déroulée du 11 novembre 2024 au 26 janvier 2025. Au total, 49 prises de position ont été recueillies, dont douze émanant de l'administration cantonale.

8.1 Motion 213-2022 Köpfli

Le projet de révision partielle de l'OEJF mis en consultation le 11 novembre 2024 comprenait également des modifications importantes visant à mettre en œuvre la motion 213-2022 Köpfli (Wohlen bei Bern, PVL) « Permettre la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, aussi avec des enfants ayant un handicap (lourd) ». Adoptée par le Grand Conseil lors de sa séance du 14 mars 2023, cette intervention charge le Conseil-exécutif « de créer les bases légales en matière d'accueil extrafamilial pour enfants, de sorte que

1. le supplément pour les enfants présentant des besoins particuliers, prévu à l'article 15, alinéa 3 OEJF soit accordé à tous les parents indépendamment de leurs revenus et

⁴⁸ Les dépenses supplémentaires calculées dans le cadre de la présente révision peuvent être compensées par une hausse des recettes fiscales (moins de pertes fiscales en raison d'une diminution des montants déduits au titre des frais de garde des enfants par des tiers).

⁴⁹ Cf. tableau des études sur la corrélation entre l'accueil extrafamilial pour enfants et le taux d'occupation des mères, fondé sur le document *Informations de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) sur le lien entre accueil extrafamilial pour enfants et activité professionnelle des mères* du 27 octobre 2022 à l'intention de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national, disponible (en allemand) sous : https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Dokumente/Stellungnahmen/230222_BSV-Analyse_2023_Studien_zu_Korrelation_familienerg._Betreuungsangebot_mit_Besch%C3%A4ftigungsgrad_Grafik.pdf (consulté pour la dernière fois le 20.05.2025)

indépendamment du droit à un bon de garde, lui-même subordonné à leur situation financière,

2. le supplément pour les enfants en situation de handicap soit non pas limité à 50 francs par jour, mais déterminé en fonction du besoin avéré ».

Dans le projet envoyé en consultation, la proposition présentée par la DSSI pour la mise en œuvre de la motion 213-2022 Köpfli était conçue de sorte que les fonds publics libérés à cet effet reviennent intégralement aux familles concernées et aux fournisseurs de prestations, sans passer par une procédure administrative exigeante qui mobiliserait une grande partie de ces ressources. La Direction souhaitait également éviter d'imposer aux familles concernées des évaluations complexes supplémentaires pour leurs enfants. Elle ne prévoyait donc pas d'élaborer des critères et des structures spécifiques ni d'introduire de nouveaux processus administratifs. L'évaluation du besoin devait plutôt se fonder sur les procédures en place et les décisions déjà rendues par des autorités⁵⁰. En l'absence de telles décisions⁵¹, l'enfant qui nécessitait une prise en charge plus importante pouvait avoir droit à un forfait selon les dispositions appliquées jusqu'à présent. Le montant dudit forfait était par ailleurs très nettement revu à la hausse pour qu'il couvre les coûts supplémentaires dans la grande majorité des cas pour les enfants ne bénéficiant pas d'une allocation pour impotence.

Cette solution cherchant à mettre en œuvre la motion 213-2022 Köpfli sans trop de formalités administratives a toutefois été largement critiquée par différents acteurs lors de la consultation, les arguments présentés pouvant varier de l'un à l'autre. En outre, les avis étaient parfois opposés. Des participants ont expressément salué l'approche pragmatique et approuvé la possibilité de réduire les coûts par rapport à une évaluation individuelle. D'autres ont au contraire réfuté l'argument économique et fait valoir que cette solution équivaldrait à financer en excès des places d'accueil pour des enfants présentant des troubles peu importants, tandis que les fonds pour les enfants avec un handicap lourd resteraient insuffisants. Ces retours contradictoires requièrent un réexamen des modalités de réalisation de la motion.

Par conséquent, la DSSI a décidé de retirer la mise en œuvre de la motion 213-2022 Köpfli de la présente révision et de préparer un projet législatif distinct. Il s'agit de reprendre le problème à zéro pour déterminer s'il serait possible d'assurer une évaluation circonstancielle des besoins qui reste proportionnée pour toutes les parties, en s'appuyant le cas échéant sur d'autres procédures existantes, mieux adaptées.

8.2 Motion 152-2023 Patzen

L'augmentation du revenu déterminant minimal visé à l'article 56, alinéa 4 OEJF n'a pas donné matière à contestation lors de la procédure de consultation.

Le relèvement à 170 000 francs du revenu déterminant maximal selon l'article 31, alinéa 1, lettre c OEJF a par contre suscité des avis partagés. Trois participants s'y sont opposés, dix l'ont approuvé et huit ont demandé une hausse plus importante, à savoir un plafond à 180 000 francs, voire à 220 000 francs comme mentionné dans la motion.

La multiplication de la subvention maximale par un facteur de 1,05 n'a pas été remise en cause. Cette mesure a été explicitement saluée dans sept prises de position. Cinq participants ont demandé de prévoir une hausse plus forte (facteur de 1,1 à 1,3). Neuf réponses sollicitaient en outre une adaptation automatique de la subvention maximale au renchérissement.

⁵⁰ Décision de l'assurance-invalidité relative à l'octroi d'une allocation pour impotence selon la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI ; RS 831.20)

⁵¹ Enfants n'ayant pas droit à une allocation pour impotence selon la LAI

La fédération kibesuisse⁵² et une organisation d'accueil familial de jour ont demandé en sus d'augmenter à douze francs par heure la subvention maximale pour la prise en charge chez des AMF, afin de l'harmoniser avec le subventionnement de l'accueil en crèche⁵³.

Dans l'ensemble, la proposition de mise en œuvre de la motion 152-2023 Patzen est approuvée. Certes, quelques acteurs de taille, en particulier kibesuisse, plaident pour un engagement encore plus important du canton dans ce domaine. Au vu du résultat globalement positif de la consultation, de la nécessité de tenir compte de manière équitable des prises de position parfois opposées et de la marge financière du canton, la DSSI s'en tient au projet présenté pour réaliser la motion 152-2023 Patzen. Elle est convaincue que dans le contexte actuel, il s'agit d'une solution à la fois financièrement supportable et susceptible de recueillir une majorité politique dans le canton de Berne.

8.3 Autres modifications

Dans le cadre de la procédure de consultation, quelques modifications ont été demandées concernant des dispositions qui ne font pas partie du présent projet. Celles-ci n'ont pas pu être prises en compte, car il aurait fallu organiser au préalable une consultation, dès lors que le sujet abordé ne saurait être exclu du débat politique.

En ce qui concerne les autres modifications figurant dans le projet de révision de l'OEJF envoyé en consultation, la DSSI ne constate pas de refus net aux plans quantitatif ni qualitatif. La plupart des participants ne se sont pas prononcés ou ont exprimé leur approbation.

L'élargissement du contrôle de réputation aux tierces personnes présentes dans le ménage des AMF a toutefois suscité des avis partagés. Certains ont jugé important et pertinent de renforcer la protection des enfants, tandis que d'autres ont critiqué la charge accrue pour les AMF et les organisations d'accueil familial de jour.

Le projet mis en consultation incluait par ailleurs une modification de l'article 4, alinéa 2, lettre *b* et de l'article 27a, alinéa 3, lettre *b* OEJF : il s'agissait de relever de six à neuf heures par semaine la durée pendant laquelle un enfant peut être pris en charge contre rémunération sans que l'offre d'accueil soit soumise à autorisation (crèche) ou à l'obligation de s'annoncer (AMF). Cette modification a été transférée dans un projet législatif distinct et adoptée par le Conseil-exécutif en date du 14 mai 2025⁵⁴.

8.4 Conclusion

La mise en œuvre de la motion 213-2022 Köpfl et le relèvement de la limite hebdomadaire pour les offres d'accueil non réglementées par l'État ont été retirés du projet. Le résultat de la consultation ne requiert pas de modification sur le fond en ce qui concerne les autres éléments de la révision. Le projet a néanmoins été remanié pour clarifier des malentendus, des incertitudes ou des incohérences mis en évidence dans les prises de position. Quelques termes et formulations ont donc été adaptés dans l'ordonnance. Le présent rapport a également été complété ou précisé sur certains points.

Annexe

- Tableau des modifications d'articles qui concernent uniquement le texte français de l'ordonnance et qui n'ont pas de portée matérielle

⁵² La fédération kibesuisse pour l'accueil de jour de l'enfant est l'association professionnelle nationale pour l'accueil de l'enfance dans les crèches, l'accueil familial de jour et l'accueil parascolaire.

⁵³ Cf. également la pétition « Gleichberechtigung für Tagesfamilien : Gleich hohe Betreuungsgutscheine für alle Anbieter im Kanton Bern » et les explications au chap. 2.1.2.3 supra

⁵⁴ ACE n° 483/2025, rapport et arrêté du 14 mai 2025, disponible sous :

<https://www.rr.be.ch/fr/start/beschluesse/suche/geschaeftsdetail.html?guid=1ad444d7ee6444afa7ce274d05b7769f>