



# **Ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS) (Modification)**

## Sommaire

1. Synthèse .....	1
2. Contexte .....	1
2.1 Système actuel.....	1
2.2 Motion Müller 221-2010.....	2
2.3 Projet pilote sur les bons de garde en ville de Berne .....	2
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation .....	3
3.1 Système de financement des structures d'accueil extrafamilial .....	3
3.2 Surveillance et autorisation .....	5
4. Mise en œuvre et évaluation.....	5
4.1 Couverture des besoins et évolution de l'offre et de la demande.....	5
4.2 Evolution des prix et accessibilité pour les parents.....	6
4.3 Evolution des coûts après suppression des contingents.....	7
4.4 Gestion en ligne des bons de garde .....	8
4.5 Séances d'information.....	8
Commentaire des articles .....	8
5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes .....	24
6. Répercussions financières.....	24
7. Répercussions sur le personnel et l'organisation .....	25
8. Répercussions sur les communes .....	25
9. Répercussions sur l'économie .....	26
10. Résultats de la consultation .....	26

# Rapport présenté par 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. Synthèse

La Constitution du canton de Berne prévoit parmi les buts sociaux du canton et des communes celui de créer les conditions appropriées à l'encadrement des enfants et au soutien des familles dans l'accomplissement de leurs tâches. Dans cette optique, les communes sont autorisées à porter à la compensation des charges sociales la majeure partie des dépenses pour les places subventionnées dans des garderies et des organisations d'accueil familial de jour à titre de prestations d'insertion sociale.

La présente révision ouvre la voie au remplacement du régime de financement en vigueur par un système de bons de garde et autorise l'admission à la compensation des charges des dépenses encourues à ce titre par les communes. L'introduction des bons de garde se fera par étapes. Compte tenu des adaptations nécessaires au plan législatif, le système actuel, fondé sur les émoluments, sera entièrement aboli à l'entrée en vigueur de la loi sur les programmes d'action sociale (LPASoc), prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2021. D'ici là, les deux systèmes seront appliqués en parallèle.

Les bons de garde sont une prestation financière accordée aux parents afin de réduire les frais de prise en charge des enfants dans des structures d'accueil extrafamilial.

Le nouveau modèle se fonde sur la motion Müller 221-2010 *Structures d'accueil des enfants : égalité entre PME et établissements publics* adoptée par le Grand Conseil le 24 janvier 2011. Testé au niveau communal en ville de Berne dans le cadre d'un projet pilote, il a fait l'objet d'une évaluation par des experts externes. La présente révision de l'ordonnance, préparée sur cette base par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), permet d'étendre à l'ensemble du canton le système des bons de garde.

Avec ce changement de système, le canton de Berne facilite l'accès à un subventionnement et renforce le libre choix de la structure d'accueil. L'attribution de bons de garde en fonction des besoins permet une allocation efficace des ressources et un financement des structures d'accueil extrafamilial conforme aux besoins, sans contingentement au niveau cantonal.

## 2. Contexte

### 2.1 *Système actuel*

Les garderies et les organisations d'accueil familial de jour assurent l'encadrement professionnel et régulier des enfants. En règle générale, les parents y ont recours pour mieux concilier vie familiale et vie professionnelle ou pour favoriser l'intégration sociale ou linguistique des enfants.

En vertu de l'article 71a de la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc)<sup>1</sup>, le canton et les communes soutiennent les parents faisant appel aux structures d'accueil extrafamilial. Dans le canton de Berne (à l'exception de la ville de Berne), les tarifs facturés aux parents sont actuellement subventionnés de façon indirecte. Les communes qui souhaitent proposer aux familles résidant sur leur territoire des offres d'accueil extrafamilial subventionnées sollicitent auprès du canton l'autorisation de porter à la compensation des charges sociales les coûts correspondant à un nombre donné de places ou d'heures d'accueil. Si certaines communes

<sup>1</sup> RSB 860.1

au bénéfice d'une autorisation proposent elles-mêmes des places en garderie, la plupart délèguent cette tâche à des institutions privées avec lesquelles elles concluent un contrat de prestations. Le tarif demandé aux parents est fixé en fonction de leur capacité économique. Les garderies et les organisations d'accueil familial de jour facturent à la commune la différence entre les coûts normatifs reconnus et le montant réduit payé par les parents. Les communes portent ces coûts à la compensation des charges sociales, déduction faite d'une franchise de 20 pour cent.

Grâce à ce système, le nombre d'enfants bénéficiant d'une prise en charge et d'un soutien à leur développement dans des structures d'accueil extrafamilial a connu une augmentation notable. Toutefois, la réglementation en vigueur pose deux problèmes importants :

**Inégalité de traitement pour les parents** : depuis l'introduction de l'OPIS en 2005, les prestations d'accueil subventionnées ont enregistré une croissance continue dans le canton de Berne. A l'heure actuelle, près de 3800 places en garderie et deux millions d'heures en famille d'accueil sont subventionnées dans quelque 250 communes. Cependant, cette offre ne permet pas de répondre entièrement à la demande et de nombreux parents sont exclus du système subventionné, alors qu'ils remplissent les critères fixés. Or, si les parents doivent renoncer à faire garder leurs enfants à l'extérieur, cela peut avoir des conséquences importantes pour la famille (perte de revenu, insécurité dans la planification, lacunes dans les cotisations aux assurances sociales), mais aussi pour la société (perte de recettes fiscales, demande accrue de prestations sociales, perte de capital humain, inégalité des chances au niveau du développement des enfants et de leurs perspectives d'avenir).

**Inégalité de traitement pour les fournisseurs de prestations** : aujourd'hui, les garderies sans places subventionnées ne peuvent pas soutenir la concurrence avec celles proposant des tarifs subventionnés. Les premières sont tenues de facturer des tarifs couvrant entièrement les coûts et ne sont donc attrayantes que pour les parents ayant des revenus relativement élevés. Les communes sont libres d'attribuer comme elles l'entendent les places autorisées par le canton. Chacune détermine les critères de répartition qu'elle souhaite appliquer, ce qui est difficilement compréhensible pour les fournisseurs de prestations non retenus.

## 2.2 *Motion Müller 221-2010*

La suppression de cet avantage concurrentiel et le renforcement de la liberté de choix des parents sont au cœur de la motion Müller (221-2010) *Structures d'accueil des enfants : égalité entre PME et établissements publics* adoptée en 2011. Le motionnaire demande au canton d'adapter le système de financement des structures d'accueil extrafamilial de façon à autoriser les communes utilisant des bons de garde à porter à la compensation des charges les coûts liés au subventionnement des tarifs facturés aux parents par les garderies et les familles d'accueil.

En mai 2011, le corps électoral de la ville de Berne s'est prononcé en faveur de l'introduction de bons de garde. Le gouvernement a alors proposé, dans sa réponse à la motion Müller, de participer au financement d'un projet pilote de la ville de Berne devant permettre de recueillir des expériences et de déterminer les conditions idéales pour généraliser ce système à l'échelle du canton.

## 2.3 *Projet pilote sur les bons de garde en ville de Berne*

La ville de Berne a introduit le système des bons de garde sous forme de projet pilote du canton. Aux côtés de Lucerne<sup>2</sup>, elle est l'une des premières communes de Suisse à subventionner depuis 2014 l'accueil en garderie au moyen de bons de garde.

<sup>2</sup> En 2013, au terme d'une phase pilote de quatre ans menée entre 2009 et 2012, la ville de Lucerne a introduit des bons de garde et ouvert la voie à une diffusion de ce modèle. Depuis, le système a gagné de nouveaux adeptes, notamment en Suisse centrale.

La mise en place du système des bons de garde a fait l'objet d'une évaluation externe, reposant pour l'essentiel sur des enquêtes auprès des parents et des institutions avant et après l'introduction de ces bons (première enquête en 2013, seconde enquête en 2015). Cette analyse devait fournir une base décisionnelle pour transformer le système actuel, fondé sur des contingents et des structures tarifaires fixes, en un système offrant une plus grande liberté de choix aux parents et permettant d'élargir la concurrence entre les structures d'accueil extrafamilial.

Le rapport d'évaluation a montré que l'introduction des bons de garde sans contingentement a entraîné une extension des offres d'accueil extrafamilial en ville de Berne. Des places d'accueil supplémentaires ont été créées et tant les listes que les délais d'attente se sont réduits. L'accès aux places d'accueil subventionnées ou privées est devenu plus aisé et les parents ont davantage de facilité à trouver une place d'accueil au moment où ils le désirent. Toutefois, le rapport a aussi mis en évidence quelques faiblesses. Le maintien d'une limite tarifaire a notamment été critiqué et les charges administratives ont augmenté pour toutes les parties. Ce dernier constat doit toutefois être relativisé, du fait que la seconde enquête a eu lieu peu après l'introduction et que le changement de système à brève échéance a généré un travail important.

Au vu de ces résultats, le Conseil-exécutif a décidé en été 2016<sup>3</sup> de miser à terme exclusivement sur le système des bons de garde, sans contingentement, et de privilégier une solution applicable à l'ensemble des communes. Il a chargé la SAP de préparer la révision nécessaire de l'ordonnance. Le projet a été suivi par un groupe d'accompagnement composé de représentants des communes, y compris de l'Association des communes bernoises, de spécialistes de l'accueil extrafamilial, de collaborateurs de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) et de la Direction de l'instruction publique (INS) ainsi que par un groupe de pilotage interdirectionnel.

### **3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation**

#### *3.1 Système de financement des structures d'accueil extrafamilial*

La révision de l'OPIS permet de réaliser la motion Müller et d'autoriser les communes à porter les décomptes des bons de garde à la compensation des charges. En parallèle, la SAP édicte une ordonnance de Direction réglant les détails du système (ordonnance de Direction sur le système des bons de garde ; ODBG). Dès l'entrée en vigueur de la LPASoc, prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2021, les coûts supportés par les parents pour l'accueil extrafamilial seront cofinancés uniquement par le système des bons de garde. Les caractéristiques principales de la nouvelle réglementation sont détaillées ci-après.

- **Subventionnement individuel direct**

Le système de financement en vigueur associe financement par objet et financement par sujet. Pour les places subventionnées, la garderie ou l'organisation d'accueil familial de jour facture un tarif calculé en fonction de la situation du demandeur (financement individuel indirect). Par ailleurs, le décompte prend en considération les conditions effectives des garderies en ce qui concerne les coûts, les recettes, la formation et l'occupation des places. Dans le système des bons de garde, la subvention est déterminée uniquement sur la base de la situation personnelle et financière des parents. Dorénavant, ces derniers reçoivent de leur commune un bon de garde en fonction de leur revenu. En le faisant valoir auprès des garderies et des organisations d'accueil familial de jour de leur choix qui sont agréées par le système, ils réduisent leurs frais de prise en charge. Avec le système des bons de garde, les fournisseurs de prestations fixent eux-mêmes leurs prix. Il n'y a donc pas de lien entre le tarif et le montant de la subvention. En dehors des bons de garde, aucune autre contribution admise à la compensation des charges n'est versée aux garderies et aux organisations

<sup>3</sup> Communiqué de presse du Conseil-exécutif du 23 juin 2016 : [Instauration de bons de garde communaux à compter de 2019](#)

d'accueil familial de jour. Les communes restent libres d'accorder aux parents d'autres subventions (en plus des bons de garde qui leur sont octroyés en vertu de l'OPIS), de verser aux établissements des contributions liées à l'objet, de proposer des indemnités supplémentaires (comme la prise en charge des frais de repas) ou de gérer elles-mêmes des garderies. Toutefois, les dépenses n'entrant pas dans le domaine de réglementation de l'OPIS ne peuvent pas être portées à la compensation des charges.

- **Egalité des chances pour les fournisseurs sur un seul et même marché**

Les parents peuvent faire valoir les bons de garde auprès de toutes les garderies et les organisations d'accueil familial de jour admises dans le système et, partant, autorisées à procéder au décompte des bons avec les communes. Le lieu où se situe la garderie ou l'organisation d'accueil familial de jour – commune de domicile ou autre commune du canton, par exemple celle du lieu de travail – ne joue aucun rôle. Le montant du bon est versé directement à la structure d'accueil, qui le déduit des frais de garde et facture le solde aux parents.

Les contrats de prestations entre les communes et les garderies ou les organisations d'accueil familial de jour sont supprimés. Toutes les institutions sont donc soumises aux mêmes conditions en matière de concurrence. Les critères d'admission fixés par le canton sont limités au minimum et sont directement liés aux objectifs visés par le subventionnement de la prise en charge extrafamiliale. Le canton n'édicte plus de consigne quant aux prix. Les garderies et les organisations d'accueil familial de jour sont libres de fixer leurs tarifs à condition que ceux-ci ne varient pas pour les familles bénéficiant de bons de garde et celles qui n'en ont pas.

- **Système axé sur les besoins**

Dans le système des bons de garde, le canton pilote les coûts non pas en déterminant le nombre de places ou d'heures d'accueil autorisées, mais en fixant les conditions d'accès aux bons et le montant de ceux-ci. Pour garantir une utilisation efficace des ressources, les contributions sont plus fortement liées qu'auparavant à l'activité professionnelle et à la situation sociale des familles. Les parents sans activité professionnelle pourront donc prétendre à une réduction du tarif de prise en charge en garderie ou en famille d'accueil à certaines conditions seulement. En outre, l'attribution des bons tient compte du besoin d'encadrement effectif, moins important pour les enfants d'âge scolaire que pour les enfants d'âge préscolaire.

- **Pas de contingent au niveau du canton**

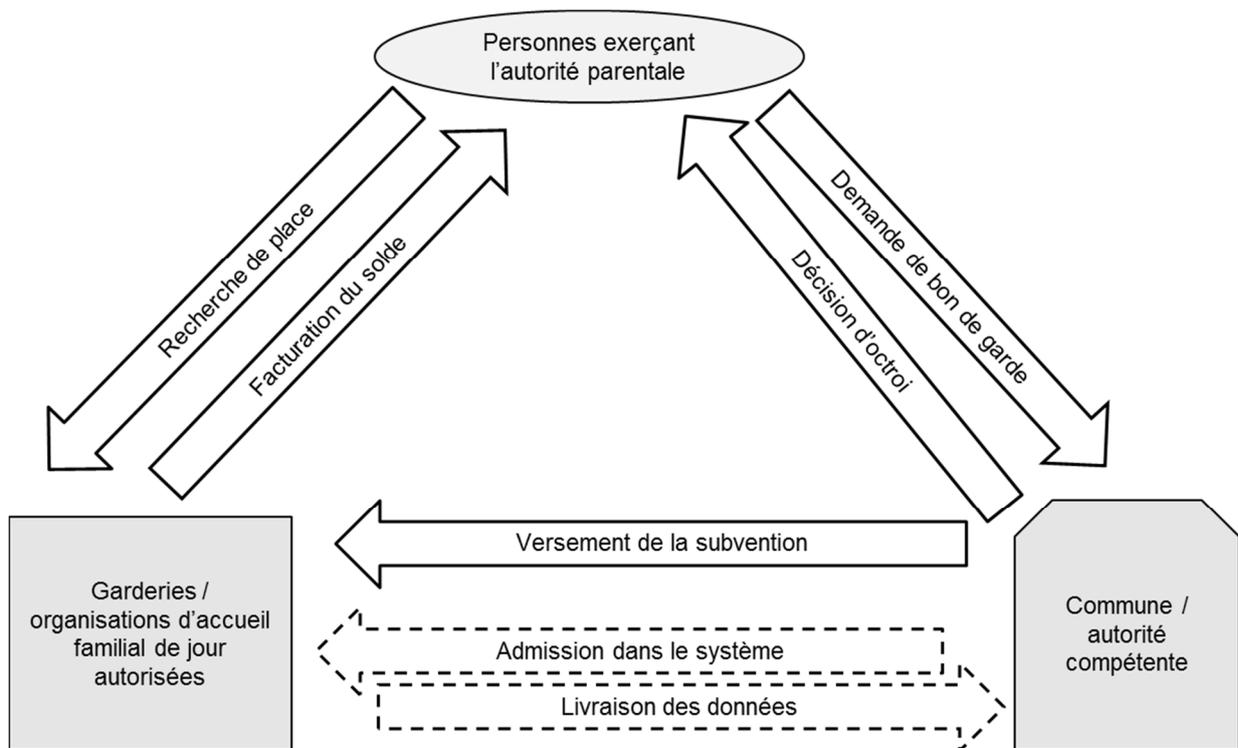
Pour que le système puisse déployer tout son potentiel, le canton renonce à contingenter les bons de garde et cofinance tous les bons émis par les communes. Compte tenu de l'orientation stricte vers les besoins, de la légère baisse de la subvention et de la suppression des prestations de soutien directes aux garderies et aux organisations d'accueil familial de jour (forfait pour risque d'occupation incomplète et forfait de formation), le passage au système des bons de garde ne devrait pas avoir d'incidences financières notables, en dépit de la suppression des contingents. Si le nombre d'enfants pris en charge dans des structures d'accueil extrafamilial augmente davantage que prévu et/ou que les mesures prises pour diminuer les coûts ne donnent pas les résultats escomptés, il faudra procéder à des adaptations du système afin de limiter les dépenses. Aucune limite n'est prévue au niveau du canton. En revanche, les communes ont la possibilité de contingenter le nombre de bons délivrés par année. En pareil cas, elles doivent obligatoirement tenir une liste d'attente pour les parents remplissant les conditions d'attribution.

- **Participation facultative**

Le système des bons de garde n'est obligatoire ni pour les communes ni pour les structures d'accueil extrafamilial. Les garderies et les organisations d'accueil familial de jour acceptent librement les bons en tant que moyen de paiement. Les communes restent libres d'émettre ou non des bons et, partant, de proposer ou non aux familles résidant sur leur territoire de recourir à des offres de prise en charge subventionnée. Les parents domiciliés dans une

commune ne participant pas au système des bons de garde ne pourront pas bénéficier d'une réduction des frais de prise en charge en garderie ou en famille d'accueil, même dans une autre commune.

Illustration du système des bons de garde :



### 3.2 Surveillance et autorisation

A l'heure actuelle, les garderies du canton de Berne sont soumises à la surveillance soit de l'Office des mineurs (OM), soit de la commune, en fonction de leur décision de proposer ou non des places subventionnées au moment de leur fondation. La procédure d'autorisation et de surveillance pour les garderies privées sans places subventionnées est définie dans l'ordonnance du 4 juillet 1979 réglant le placement d'enfants<sup>4</sup>. L'OM est l'autorité compétente pour traiter les demandes des institutions privées. Les garderies proposant des places subventionnées relèvent en revanche de l'aide sociale institutionnelle mise sur pied par les communes en vue de l'insertion sociale et sont, à ce titre, soumises à la surveillance de la commune.

L'introduction des bons de garde abolit la distinction entre ces deux types de structures. Après le passage au nouveau système, il ne restera que des garderies privées. Celles-ci pourront décider d'accepter les bons à condition de disposer de l'autorisation correspondante. A l'avenir, la surveillance des garderies devrait être réglée de manière uniforme. Cette adaptation requiert une base légale, raison pour laquelle elle ne sera mise en œuvre qu'à l'entrée en vigueur de la LPASoc. D'ici là, les autorités actuelles de surveillance restent inchangées.

## 4. Mise en œuvre et évaluation

### 4.1 Couverture des besoins et évolution de l'offre et de la demande

La présente révision de l'OPIS permet de réaliser les deux objectifs cités en introduction. D'un côté, davantage de parents pourront bénéficier d'une solution d'accueil adaptée à leurs besoins. De l'autre, l'accès au marché sera facilité pour les nouveaux fournisseurs comme

<sup>4</sup> RSB 213.223

pour les structures existantes. Au vu de ces objectifs, les questions déterminantes pour l'évaluation du changement de système sont les suivantes :

- Quelle est l'évolution du nombre de communes délivrant des bons de garde ?
- Les communes ont-elles fixé un nombre maximal de bons ou les établissent-elles en fonction des besoins ?
- Quelle est l'évolution du nombre d'enfants bénéficiant de bons de garde ?
- Quelles conditions les parents doivent-ils remplir pour avoir accès aux bons de garde ?
- Quelle est l'évolution du nombre de garderies et d'organisations d'accueil familial de jour, du nombre de places et d'heures d'accueil à disposition ?
- Dans quelles régions de nouvelles offres sont-elles créées ou les offres existantes sont-elles élargies ?

Compte tenu du long délai de transition, il faudra compter un certain temps avant que le nouveau système puisse déployer entièrement ses effets sur la prise en charge extrafamiliale. La SAP analysera régulièrement l'évolution de l'offre et de la demande dans les communes participant au système des bons de garde. A noter que ces dernières disposent d'une certaine latitude et que la mise en œuvre peut varier de l'une à l'autre. L'organisation concrète a également toujours des répercussions sur l'incitation des familles au travail. C'est pourquoi la SAP entend observer les différentes modalités de mise en œuvre dans les communes.

Le nouveau système se traduira probablement aussi par une diversification de l'offre. C'est un élément intéressant, même s'il n'a qu'une importance secondaire au niveau du pilotage des prestations. Dans le système des bons de garde en effet, les parents choisissent librement le fournisseur auprès duquel ils souhaitent utiliser leur bon. Sous la pression de la concurrence, les structures pourraient être amenées, dans certaines régions, à adapter leur offre pour mieux répondre aux besoins des parents. Avec les bons de garde, la concurrence jouera très probablement au niveau de la qualité et de la différenciation des offres.

#### 4.2 *Evolution des prix et accessibilité pour les parents*

##### Suppression des tarifs fixes

Les garderies et les organisations d'accueil familial de jour participant au système des bons de garde ne se voient plus prescrire de tarif obligatoire. Elles bénéficient d'une marge de manœuvre accrue au niveau financier et d'une plus grande liberté entrepreneuriale. Pour sa part, le canton pourra moins facilement piloter les coûts effectifs de la prise en charge pour les parents, car le montant que ceux-ci devront déboursier dépendra non seulement du bon obtenu, mais aussi du tarif du fournisseur.

Les expériences recueillies dans le cadre du projet pilote mené en ville de Berne ne permettent pas de se faire une idée de l'évolution des prix définis par les fournisseurs de prestations, car une limite tarifaire avait été fixée après l'introduction des bons de garde. En principe, les contributions parentales aux frais de garde ne devraient pas connaître de grands changements par rapport au système actuel.

En supprimant les tarifs fixes, il est également envisageable que des offres coûtant à peine plus du montant maximal du bon soient mises sur pied. Dans ce cas extrême, les parents n'auraient à s'acquitter d'aucun émolument ou tout au plus d'un émolument inférieur au tarif minimal actuel prévu dans le cadre du système ad hoc. Une contribution parentale minimale de sept francs par jour en garderie et de 0,70 franc par heure en famille d'accueil (montants minimaux actuellement appliqués) est inscrite dans la loi.

L'enquête réalisée par Ecoplan auprès des garderies utilisant les bons de garde en ville de Berne indique que les coûts de la prise en charge tendent à augmenter pour les parents<sup>5</sup>. En

<sup>5</sup> Le montant évoqué pour la fixation éventuelle d'une limite tarifaire était de 118 francs par jour. Ecoplan (2016) : Bons de garde en ville de Berne. Evaluation du projet pilote, p. 94-97

raison de la concurrence et compte tenu de la disposition des parents à participer au financement, il ne faut pas s'attendre à une forte augmentation des prix dans l'ensemble du canton.

La SAP entend examiner périodiquement le développement des tarifs des offres proposées dans le cadre du système des bons de garde. En cas de besoin, il est prévu, par une révision de l'ordonnance, d'adapter notamment à l'évolution des prix les valeurs de référence du système pour le calcul du montant du bon. Si, contre toute attente, les coûts devaient fortement augmenter, les parents ne pourraient plus payer pour une place d'accueil et les objectifs visés par le subventionnement ne seraient plus remplis. De même, si les prix étaient plus bas que prévu pour certaines tranches d'âge, il faudrait garantir que les parents assument une partie des frais de prise en charge dans le nouveau système également.

#### Augmentation variable des prix selon l'âge des enfants pris en charge

Dans le système des bons de garde, le montant des coûts à la charge des parents dépend de leur capacité financière, mais aussi de la structure tarifaire du fournisseur. Les garderies doivent en effet adapter leurs effectifs au nombre et à l'âge des enfants accueillis. C'est ainsi que, dans une structure comptant douze enfants, au moins deux membres du personnel éducatif doivent être présents. Selon son âge, un enfant occupe une place et demi (jusqu'à douze mois), une place ou 0,75 place (dès l'entrée à l'école enfantine, uniquement pour les garderies). Les familles d'accueil peuvent quant à elles offrir un maximum de cinq places et la pondération est de 1,5 pour les enfants jusqu'à douze mois et de 1 pour ceux de plus de douze mois. Les bons de garde intègrent directement ces facteurs de pondération dans le montant fixé. Les informations disponibles sur la structure tarifaire des garderies privées ainsi que les expériences faites par la ville de Lucerne montrent en effet que lorsque les tarifs sont fixés librement, les garderies et les organisations d'accueil familial de jour prévoient des catégories de prix différentes selon l'âge des enfants. Dans le système des émoluments, le tarif facturé aux parents pour les places subventionnées est le même quel que soit l'âge de l'enfant. Si la suppression de la limite tarifaire conduit effectivement à une augmentation des prix pour les enfants jusqu'à douze mois, les parents devront participer à ces coûts supplémentaires en fonction de leur revenu. Toutefois, les familles dont le revenu déterminant est inférieur au seuil minimal ou proche de celui-ci ne devront très probablement pas supporter de coûts supplémentaires. La fixation d'un tarif supérieur à 157 francs par jour dans une garderie ou de plus de 13,45 francs par heure chez des parents de jour pour les enfants de moins de douze mois paraît irréaliste, vu que les fournisseurs ne sont pas autorisés à prévoir des tarifs différents pour les familles bénéficiant de bons de garde et celles qui n'en ont pas. Les prix pour les enfants d'âge scolaire pris en charge en garderie devraient en principe diminuer compte tenu du facteur de pondération de 0,75.

#### Hausse des prix suite à la suppression des prestations de soutien directes aux garderies et aux organisations d'accueil familial de jour

Il faut s'attendre à une légère augmentation des prix, car dans le système des bons de garde, les fournisseurs de prestations devront tenir compte du risque d'occupation incomplète des places ou d'utilisation incomplète des heures d'accueil. Dans le système des émoluments, les fournisseurs d'offres subventionnées dont les coûts ne sont pas entièrement couverts en raison d'une occupation insuffisante peuvent faire valoir une partie de ce risque au moment du décompte. Une hausse des prix est également prévisible en raison de l'interdiction des stages d'initiation pluriannuels avant la formation professionnelle initiale d'assistant socio-éducatif et d'assistante socio-éducative CFC (accompagnement des enfants). Imposée par la Commission cantonale du marché du travail CCMT et soutenue par le Grand Conseil et le Conseil-exécutif, cette mesure est source de coûts supplémentaires pour les institutions.

#### *4.3 Evolution des coûts après suppression des contingents*

Les ressources du canton affectées au financement des structures d'accueil extrafamilial sont limitées. Afin de garantir que le budget défini ne sera pas dépassé, le système des émoluments prévoit une répartition entre les communes du montant à disposition en fonction d'un nombre fixe de places et d'heures d'accueil subventionnées. Dans le nouveau système,

le canton cofinance tous les bons de garde. Etant donné que ce changement doit être introduit autant que possible sans générer de coûts supplémentaires, le canton a décidé de lier davantage l'octroi de la subvention à l'exercice d'une activité professionnelle et à la situation sociale de la famille, mais aussi de limiter le taux de prise en charge à des fins d'intégration sociale et linguistique. En outre, des ressources supplémentaires seront libérées en raison de la suppression du forfait pour risque d'occupation incomplète et du forfait de formation, mais aussi de la fixation d'un bon réduit de 25 pour cent pour les enfants d'âge scolaire.

Si le canton devait être amené à diminuer ses coûts suite à des consignes d'économies, il pourrait adapter les conditions d'octroi des bons de garde (restriction d'accès, réduction du revenu déterminant maximal) ainsi que leur montant (baisse de la subvention maximale).

#### 4.4 *Gestion en ligne des bons de garde*

Il est prévu de développer l'application Ki-Tax (utilisée par la ville de Berne pour la gestion des bons de garde) pour qu'elle intègre les consignes fixées dans l'OPIS révisée. L'application offrira notamment les fonctions suivantes :

- dépôt des demandes des parents et sélection des fournisseurs de prestations avec lesquels un contrat a été signé,
- confirmation des places par l'établissement,
- calcul du bon de garde et décision,
- saisie des mutations,
- rapport et décompte avec la SAP.

A partir de février 2020, cette application pourra aussi être utilisée pour les offres parascolaires. Autrement dit, les familles ayant un enfant d'âge préscolaire et un enfant scolarisé ne devront saisir leurs données qu'une seule fois. Ces informations pourront être utilisées pour l'établissement du bon de garde ainsi que pour la décision concernant la prise en charge parascolaire.

L'application sera mise à disposition sous la forme d'un logiciel en tant que service. Une taxe annuelle par enfant au titre de contribution aux frais d'utilisation et de support sera facturée. La SAP prendra à sa charge les coûts de l'application dans le domaine des bons de garde afin de réduire les frais des communes liés au changement de système.

Dans sa version de base, l'application intégrera les règles prévues par l'OPIS. Offrant la possibilité de filtrer les demandes et de trier ces dernières par date de réception, le logiciel sera particulièrement utile aux communes qui contingentent les bons et qui doivent tenir une liste d'attente. A noter que les communes peuvent faire programmer des fonctions supplémentaires à leurs frais.

#### 4.5 *Séances d'information*

En 2019, la SAP prévoit d'organiser dans toutes les régions des séances d'information sur le système des bons de garde ainsi que sur l'application en ligne.

Il est également prévu d'organiser des formations à l'utilisation de l'application.

### **Commentaire des articles**

#### *Article 3 Autorisation d'admission à la compensation des charges*

Les communes ont besoin d'une autorisation de l'Office des affaires sociales (OAS) pour pouvoir porter à la compensation des charges les dépenses liées aux bons de garde à titre de prestations d'insertion sociale. Le passage au système des bons de garde étant une mesure unique et le canton ne limitant pas le nombre de bons, l'admission à la compensation des charges des dépenses liées à l'accueil extrafamilial fait l'objet d'une autorisation unique.

Lors du passage au système des bons de garde, les communes qui proposent des prestations entrant dans la catégorie décrite à l'article 9, alinéa 2, lettre b (prise en charge d'enfants d'âge scolaire) devront demander une adaptation de leur autorisation d'admission à la compensation des charges.

Toute commune souhaitant porter à la compensation des charges les dépenses liées au système des bons de garde doit déposer une demande en son nom, même si elle a conclu un contrat d'adhésion ou de collaboration avec une autre commune déjà titulaire d'une autorisation d'admission à la compensation des charges.

#### *Article 20a Emoluments et bons de garde*

Les nouvelles dispositions réglant l'introduction partielle du système des bons de garde – objet de la présente révision de l'OPIS – doivent être intégrées dans le texte en vigueur. Le titre de la section 2.3 est modifié et deux sous-sections sont introduites (2.3.1 Emoluments et 2.3.2 Bons de garde) afin de permettre l'application parallèle du système financé par des émoluments (système des émoluments) et du cofinancement par les pouvoirs publics sous forme de bons de garde (système des bons de garde) durant la période transitoire courant jusqu'à l'entrée en vigueur de la LPASoc et de ses dispositions d'exécution. Le système des émoluments est réglé aux articles 21 à 34 et celui des bons de garde aux articles 34a à 34x.

Le présent article précise clairement que les articles 8 à 11 et 21 à 34 de l'ordonnance en vigueur ne sont en principe pas applicables au système des bons de garde, sauf si les articles 34a à 34x y font explicitement référence.

Le système des émoluments et celui des bons de garde coexisteront jusqu'à l'entrée en vigueur de la LPASoc.

#### *Article 25 2. Déductions*

Dans le système des bons de garde, le revenu déterminant maximal donnant droit à l'octroi d'une réduction est de 160 000 francs et la subvention maximale par unité de prise en charge est octroyée jusqu'à un revenu déterminant de 43 000 francs. Ces valeurs de référence doivent également être appliquées dans le système des émoluments, qui continuera d'être utilisé pendant la période transitoire dans les communes n'étant pas encore passées aux bons de garde. Les valeurs de référence valables actuellement dans le système des émoluments (période tarifaire 2018/2019) sont légèrement supérieures en raison de l'adaptation à l'augmentation de la masse salariale du canton. De leur côté, les forfaits en vigueur dans le système des émoluments et dans celui des bons de garde seront adaptés proportionnellement et arrondis. Ce changement sera aussi appliqué au secteur parascolaire. L'adaptation sera effective à compter de la nouvelle période tarifaire, soit à partir du 1<sup>er</sup> août 2019.

L'objectif est que les valeurs de référence ne soient plus adaptées annuellement. Il s'agira d'observer l'évolution des prix facturés par les institutions et du pouvoir d'achat des parents afin de proposer, si nécessaire, une adaptation des valeurs de référence.

#### *Article 27 Période de calcul*

En vertu de l'article 34r, alinéa 1, si le changement donne lieu à une augmentation du bon, l'adaptation est effective le mois suivant la remise de l'ensemble des justificatifs requis.

L'article 27, alinéa 3 régleme l'adaptation des émoluments en cas de réduction massive du revenu déterminant. L'alinéa est adapté à la réglementation appliquée dans le régime des bons de garde. De ce fait, l'adaptation n'est plus effective au moment du changement mais le mois suivant la remise de l'ensemble des documents et des justificatifs requis à la commune de domicile.

Cette nouvelle formulation correspond à l'article 12, alinéa 3 de l'ordonnance révisée du 28 mai 2008 sur les écoles à journée continue (OEC)<sup>6</sup> (cf. paragraphe concernant la modification indirecte de l'OEC).

#### *Article 29 Tarifs minimal et maximal*

Le revenu déterminant minimal et le revenu déterminant maximal dans le système des émoluments sont adaptés aux limites prévues dans le système des bons de garde (cf. commentaire relatif à l'art. 25).

En vertu de l'article 34 OPIS, la SAP peut adapter les tarifs des émoluments à verser par les parents avec effet au 1<sup>er</sup> août 2019 à hauteur de l'augmentation des traitements arrêtée par le Conseil-exécutif pour le personnel cantonal. Par arrêté 1270/2018 du 5 décembre 2018 intitulé *Mesures salariales de 2019. Décision de principe*, le gouvernement a en effet décidé d'augmenter de 0,7 pour cent la masse salariale accordée au personnel cantonal et au corps enseignant. Les tarifs minimal et maximal visés à l'article 29 ainsi que les coûts normatifs au sens de l'article 37 seront adaptés. La modification relative aux émoluments visée à l'article 29 est applicable à compter du 1<sup>er</sup> août 2019. La modification des coûts normatifs par heure de prise en charge visés à l'article 37 est entrée en vigueur à titre rétroactif le 1<sup>er</sup> janvier dernier. Elle sera mise en œuvre dans le cadre d'une révision séparée.

#### *Article 34a Définition*

Les bons de garde sont une prestation financière accordée par les pouvoirs publics aux parents afin de réduire les frais de prise en charge dans les structures d'accueil extrafamilial. La réduction est calculée en fonction de la capacité économique des parents. Une personne vivant sous le même toit qu'un parent élevant seul ses enfants est considérée comme parent selon l'article 24 dès lors que 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.

Selon l'alinéa 2, les parents bénéficiant d'un bon de garde ne sont plus liés à un fournisseur de prestations donné. Ils ont la possibilité d'utiliser le bon auprès du fournisseur de leur choix, pour autant que celui-ci soit admis dans le système des bons de garde. Le fournisseur retenu peut très bien être actif dans une commune autre que celle du domicile des parents. En outre, ces derniers ont la possibilité de confier la prise en charge de leurs enfants à plusieurs fournisseurs.

Le cofinancement de l'accueil extrafamilial par les pouvoirs publics est destiné en premier lieu aux enfants d'âge préscolaire et aux enfants fréquentant l'école infantine (al. 3). Dès la première primaire, un bon de garde peut être délivré uniquement lorsque la prise en charge est assurée par une famille d'accueil, conformément à l'article 9, alinéa 2, lettre c. Dans de nombreuses communes, les enfants suivant l'école infantine bénéficient du système de l'école à journée continue et ne sont pas pris en charge dans des garderies, sauf à titre exceptionnel. Des restrictions seront toujours possibles en vertu de l'article 34c. La tranche d'âge autorisée peut aussi être limitée en ce qui concerne la prise en charge d'enfants scolarisés dans des familles d'accueil. Si une commune fait le choix de définir le groupe cible pour les bons de garde de façon plus restrictive, elle doit le spécifier dans le règlement communal.

#### *Article 34b Principes*

Aux termes de l'alinéa 1, lettre a, la prise en charge en structures d'accueil extrafamilial est subventionnée uniquement lorsque les parents ont besoin d'une solution de garde. L'étendue de la prise en charge subventionnée dépend du besoin. Les motifs pris en compte sont exposés à l'article 34d. Conformément à l'alinéa 1, lettre b, les parents doivent en outre atteindre le taux d'activité minimal requis sauf si l'enfant est pris en charge en raison de besoins sociaux ou linguistiques. Selon l'alinéa 1, lettre c, la commune de domicile des parents doit par ailleurs être au bénéfice d'une autorisation d'admission à la compensation

<sup>6</sup> RSB 432.211.2

des charges visée à l'article 3, alinéa 3. Les communes restent libres de permettre ou non aux familles qui résident sur leur territoire de recourir à des offres de prise en charge subventionnées.

Comme dans le système des émoluments, les parents ne peuvent pas prétendre à l'octroi d'une subvention dans les communes participant au nouveau régime et, partant, à une réduction des coûts de l'accueil extrafamilial sous forme de bon de garde. Cette disposition découle de l'article 1, alinéa 3. Les communes de domicile sont toutefois libres d'inscrire dans leur règlement un droit à l'obtention d'un bon de garde.

Le bon de garde porte uniquement sur les coûts de la prise en charge facturés par le fournisseur de prestations. Cette disposition est importante pour le calcul de la déduction pour frais de garde dans la déclaration d'impôts, sachant que les parents peuvent déduire uniquement les frais à leur charge (après déduction du montant couvert par le bon) jusqu'à concurrence du maximum autorisé (frais de repas exclus). Les frais de nourriture, de couches, etc. ne sont pas couverts par les bons de garde. Ils sont facturés séparément aux parents par les fournisseurs de prestations. Si les frais facturés par ces derniers pour le taux de prise en charge subventionné sont inférieurs au bon de garde, seuls les frais effectifs pour le taux de prise en charge subventionné sont couverts par le bon de garde. Si, par exemple, la réduction accordée aux parents pour l'accueil d'un enfant en garderie est de 100 francs, mais que la garderie facture un tarif de 90 francs par jour, le tarif effectivement facturé sera couvert par un bon de garde à hauteur de 90 francs.

Les parents paient dans tous les cas une contribution minimale à la prise en charge extrafamiliale et ce, même si les conditions sont réunies pour l'obtention de la subvention maximale ou que les frais de prise en charge facturés sont plus bas que le montant de la subvention.

#### *Article 34c Limitation des bons de garde*

Le canton cofinance tous les bons délivrés en vertu de l'OPIS. Ce choix répond à la volonté de favoriser le développement d'une offre permettant de couvrir les besoins dans le canton de Berne. Il est rendu possible du fait que seules les familles ayant réellement besoin d'une solution d'accueil pourront recevoir un bon de garde dans les limites de revenu fixées.

La commune de domicile a toutefois la possibilité de limiter les bons de garde émis. Deux mesures sont autorisées : d'une part, elle peut fixer un nombre limite de bons de garde ou restreindre le budget y étant affecté (contingentement). D'autre part, elle peut restreindre le nombre de bons concernant les enfants d'âge scolaire (limitation). Elle peut par exemple fixer dans son règlement communal qu'aucun bon ne soit émis pour la prise en charge en garderie des enfants fréquentant l'école enfantine ou que seules soient subventionnées les journées en garderie ou en famille d'accueil en l'absence d'école à journée continue. Cette possibilité est aménagée afin d'éviter de mettre en péril les efforts importants consentis par de nombreuses communes pour élargir l'offre de modules d'école à journée continue.

Compte tenu de la franchise de 20 pour cent à leur charge, les communes peuvent être tentées de faire usage de la possibilité de continger les bons de garde afin de ne pas dépasser un budget défini. Cependant, l'abandon du principe de l'établissement des bons de garde en fonction des besoins n'est pas sans conséquences :

- La tenue d'une liste d'attente et la gestion de contingents entraînent des charges administratives élevées.
- Le système des bons de garde prévoit que les subventions sont accordées uniquement aux familles qui en ont effectivement besoin. En d'autres termes, si une commune opte pour le contingentement avec liste d'attente, des familles seront privées de bon de garde ou n'en bénéficieront que tardivement, alors qu'elles remplissent les conditions.
- Cette mesure freine le développement des structures d'accueil. L'offre s'adaptera mieux à la demande si les fournisseurs savent que les parents ont les moyens de

payer les prestations. Cette incitation sera nettement moins sensible dans les communes choisissant le contingentement.

La commune qui opte pour le contingentement doit tenir une liste d'attente, sur laquelle elle inscrit les parents n'ayant pas pu bénéficier d'un bon de garde malgré le besoin attesté ou nécessitant un taux de prise en charge plus élevé. La liste d'attente vise à prioriser les cas. Il incombe aux communes de définir des critères de priorité et de gérer cette liste.

Si une commune de domicile prévoit dans son règlement communal de limiter le nombre de bons de garde en vertu de l'article 34c OPIS, elle doit, avant le début d'une nouvelle période tarifaire, annoncer chaque année de manière appropriée et aussi tôt que possible le volume du contingentement, les critères de priorité ainsi que l'éventuelle limitation pour que les personnes domiciliées dans la communes puissent être informées de cette restriction et prendre les dispositions nécessaires pour assurer l'accueil extrafamilial de leurs enfants.

#### *Article 34d Besoin*

Pour garantir une utilisation efficace des ressources, la subvention est plus fortement liée à l'activité professionnelle et à la situation sociale des familles que jusqu'à présent. Les parents doivent avoir besoin d'une prise en charge extrafamiliale pour obtenir un bon de garde. Dans le système des émoluments, la situation sociale et professionnelle n'est prise en compte que dans les cas où la demande est supérieure à l'offre de places subventionnées. Conformément à l'alinéa 1, les bons de garde sont en revanche octroyés uniquement aux parents dont le revenu déterminant est inférieur à 160 000 francs et qui remplissent au moins l'une des conditions suivantes :

- ils exercent une activité lucrative ;
- ils recherchent un emploi et sont aptes au placement et au travail ;
- ils suivent une formation ou un perfectionnement professionnels ;
- ils prennent part à un programme d'occupation et d'insertion qualifiant prescrit par un service officiel ;
- ils sont dans l'incapacité partielle ou totale de s'occuper de leurs enfants en raison d'un problème psychique ou physique les concernant ou concernant un autre enfant dont ils ont la responsabilité, ou en raison des soins dispensés à un membre de la famille directe ;
- leurs enfants ont besoin d'une prise en charge en garderie ou en famille d'accueil pour des raisons d'intégration sociale ou linguistique en vue de leur entrée à l'école obligatoire.

Conformément à l'alinéa 2, les parents doivent atteindre un taux d'activité minimal pour pouvoir faire valoir un besoin de prise en charge extrafamiliale en vertu de l'OPIS sur la base des motifs énumérés aux lettres a à e (taux d'activité requis).

Cette condition ne concerne pas le besoin social ou linguistique visé à la lettre f. En pareil cas, le taux d'occupation des parents ne joue aucun rôle, puisque l'objectif consiste à soutenir les enfants présentant des besoins sociaux ou linguistiques dans leur développement en vue de leur entrée à l'école obligatoire.

La seconde phrase de l'alinéa 2 tient compte des cas dans lesquels les parents n'atteignent pas le taux d'activité exigé, mais ont néanmoins besoin d'urgence d'une solution de garde. C'est notamment le cas lorsque les deux parents sont obligés de travailler les mêmes jours, car leurs employeurs respectifs n'accordent pas de modification des horaires de travail. Cette clause d'exception doit toutefois être appliquée avec la plus grande prudence.

Par ailleurs, les enfants présentant des besoins particuliers doivent avoir des chances égales d'accéder à des prestations d'accueil et de soutien, en dépit du travail supplémentaire que leur prise en charge représente pour les garderies et les familles d'accueil.

#### *Article 34e Taux d'activité minimal requis*

Les parents peuvent déposer une demande de bons de garde pour autant qu'ils puissent attester d'un besoin et d'un taux d'activité minimal. Ainsi, les couples doivent atteindre un taux d'activité cumulé de 120 pour cent pour les enfants d'âge préscolaire et de 140 pour cent pour ceux d'âge scolaire, les personnes élevant seules leurs enfants un taux de 20 pour cent pour les enfants d'âge préscolaire et de 40 pour cent pour ceux d'âge scolaire. Si le revenu d'une seule personne est déterminant pour le calcul du montant du bon de garde, il convient de tenir compte des taux d'activité prévus à l'alinéa 2, faute de quoi l'alinéa 1 s'applique. Le taux d'activité requis est revu à la hausse pour les parents d'enfants fréquentant l'école enfantine ou primaire. Le besoin de prise en charge est en effet plus faible étant donné que la plupart des enfants sont à l'école tous les matins et pendant un à plusieurs après-midi par semaine.

L'accueil extrafamilial en garderie ou en famille d'accueil n'étant pas nécessaire en dessous de certains seuils, il convient de fixer des taux d'activité minimaux. Un taux d'activité minimal incite en outre les personnes seules à exercer une activité lucrative et les couples à augmenter leur taux d'activité.

Le taux d'occupation correspond au taux d'activité des personnes en emploi, à l'aptitude au placement pour celles à la recherche d'une place de travail et à l'étendue de la formation, du perfectionnement ou du programme d'occupation et d'insertion. Si la prise en charge est impossible ou limitée pour des raisons de santé, le taux d'activité équivaut au taux de prise en charge que les parents ne sont pas à même d'assurer. Le principe selon lequel un bon n'est délivré que si la prise en charge à la maison n'est pas possible s'applique aussi dans ce cas. Les taux mentionnés s'entendent cumulativement (p. ex. si une personne ne peut pas prendre ses enfants en charge à 20% pour des raisons de santé et qu'elle travaille à 40%, il en résulte un taux d'activité de 60%).

Lorsque le taux d'activité requis n'est pas atteint, le service compétent peut délivrer un bon sur la base de la disposition dérogatoire prévue à l'article 34d, alinéa 2 OPIS s'il le juge opportun.

Aucun taux d'activité minimal n'est requis si les besoins sont d'ordre social ou linguistique au sens de l'article 34d, alinéa 1, lettre f (cf. commentaire relatif à l'art. 34d).

#### *Article 34f Taux de prise en charge subventionné*

On entend par taux de prise en charge la durée pendant laquelle un enfant est pris en charge par un fournisseur de prestations.

Le taux de prise en charge subventionné correspond à la durée de prise en charge par mois qui est effectivement financée par un bon de garde. Il est calculé en fonction du taux de prise en charge accordé et de celui qui a été convenu avec le fournisseur de prestations.

Si le taux de prise en charge accordé est supérieur à celui qui a été convenu avec la garderie ou l'organisation d'accueil familial de jour, le bon de garde est émis pour la durée convenue. Si le taux de prise en charge est plus élevé que celui indemnisé par le bon de garde, il doit être financé par des moyens privés.

En cas de besoin social ou linguistique, le taux de prise en charge subventionné correspond toujours au taux de prise en charge accordé. L'objectif est de faire en sorte que les parents ne recourent pas à la prise en charge dans une moindre mesure que celle jugée importante par le service spécialisé pour atteindre les objectifs visés ou pour l'encouragement à l'apprentissage linguistique en vertu de l'OPIS.

#### *Article 34g Taux de prise en charge accordé – en général*

Le taux de prise en charge accordé varie en fonction du type de besoin au sens de l'article 34d, alinéa 1. Le taux subventionné n'est par exemple pas le même pour les parents avec un enfant dont la prise en charge répond à un besoin linguistique que pour ceux dont le besoin est fondé sur l'exercice d'une activité professionnelle. Il est exprimé en pour cent et atteint au maximum 100 pour cent. Les modalités de calcul de la durée de prise en charge en garderie ou en famille d'accueil sont précisées dans une ordonnance de Direction.

En présence de plusieurs besoins, le taux de prise en charge accordé sur la base de critères sociaux ou linguistiques ne peut, en règle générale, pas être cumulé avec le taux accordé en raison d'un besoin au sens de l'article 34d, alinéa 1, lettres a à e. La prise en charge permet de faire d'une pierre deux coups : libérer les parents pour qu'ils puissent travailler et faire bénéficier l'enfant d'un encouragement sur les plans linguistique et social. Toutefois, des exceptions peuvent être nécessaires lorsque les parents ont besoin d'une prise en charge durant la nuit à cause de leur activité lucrative et qu'une stimulation sociale ou linguistique ne serait par conséquent pas possible simultanément.

*Article 34h Taux de prise en charge accordé en raison d'un besoin au sens de l'article 34d, alinéa 1, lettres a à e*

Le taux de prise en charge accordé en raison d'un besoin au sens de l'article 34d, alinéa 1, lettres a à e se fonde sur le taux d'activité effectif des personnes concernées.

Lors du calcul du taux de prise en charge accordé, le taux d'activité effectif est majoré de 20 pour cent tant pour un couple que pour une personne élevant seule ses enfants afin d'atténuer les effets d'éventuelles contraintes (longs trajets jusqu'au lieu de travail, horaires variables, etc.). Dans le cas d'un couple, le taux ainsi obtenu est encore réduit de 100 pour cent. Si le taux d'activité cumulé des deux parents atteint par exemple 160 pour cent, le taux de prise en charge accordé s'élève à 80 pour cent. Dans le cas d'une personne élevant seule ses enfants qui effectue une formation à 60 pour cent, le taux de prise en charge accordé atteint par conséquent 80 pour cent.

Les parents peuvent bien sûr confier leur enfant à une structure d'accueil extrafamilial pendant une durée plus courte. Dans ce cas, le taux de prise en charge subventionné est inférieur au taux accordé. S'ils souhaitent confier leur enfant plus longtemps, ils doivent financer les pourcentages supplémentaires de prise en charge sans bon de garde (cf. commentaire relatif à l'art. 34f).

Les communes peuvent prévoir, dans leur règlement communal, de lier plus étroitement le taux de prise en charge accordé au taux d'activité effectif, conformément à l'alinéa 2. Ainsi, une commune pourrait décider de subventionner au maximum le taux d'activité effectif pour les personnes exerçant une activité lucrative. On peut toutefois s'attendre à ce qu'une telle solution se révèle insuffisante pour de nombreuses familles, par exemple à cause des trajets jusqu'au lieu de travail, des horaires variables, etc. S'il faut, dans un tel cas, soumettre une demande pour un pourcentage supplémentaire, cela occasionne un surcroît de travail administratif pour la commune.

Si cette dernière choisit de faire usage de la possibilité inscrite à l'alinéa 2, elle ne peut pas imposer un taux inférieur au taux d'activité effectif.

*Article 34i Taux de prise en charge accordé en raison d'un besoin au sens de l'article 34d, alinéa 1, lettre f*

En cas de besoin social, le service spécialisé compétent émet une recommandation concernant le taux de prise en charge en se fondant sur les fourchettes fixées dans l'OPIS.

La prise en charge minimale en raison d'un besoin social est de 20 pour cent. Un taux de prise en charge inférieur est en effet insuffisant pour encourager de manière satisfaisante le développement de l'enfant dans les domaines identifiés. Le taux maximal est fixé à 60 pour cent. Le cadre temporel défini par cette fourchette permet d'aborder plusieurs domaines et d'offrir un complément important aux expériences (d'apprentissage) possibles dans la famille. L'enfant passe cependant la majorité de la semaine dans sa famille ou dans un environnement choisi par celle-ci. A noter que l'accueil extrafamilial en raison d'un besoin social ne constitue pas un placement hors du milieu familial.

En vue de l'intégration linguistique, le bon est édicté pour une prise en charge de 40 pour cent. Aucune fourchette n'est prévue. L'enfant doit être pris en charge à ce taux en garderie ou en famille d'accueil pendant chaque mois pour lequel un bon de garde a été émis (des vacances sont bien entendu possibles). Dans ce domaine spécifique, un taux inférieur ne garantirait pas un bénéfice durable. A l'inverse, un taux de prise en charge plus élevé n'est

pas nécessaire étant donné qu'un taux de 40 pour cent suffit généralement à obtenir le résultat escompté.

En présence d'un besoin aussi bien social que linguistique, les taux de prise en charge accordés ne peuvent pas être cumulés. Dans ce cas, le taux de prise en charge accordé correspond au plus élevé des deux pourcentages.

#### *Article 34k Subvention par unité de prise en charge*

La subvention par unité de prise en charge pour un revenu compris entre 43 000 et 160 000 francs est calculée de façon linéaire en fonction du revenu déterminant des parents et de la subvention maximale par unité de prise en charge (= par 20% de prise en charge en garderie ou par heure en famille d'accueil) en appliquant les formules A1 indiquées à l'annexe 1a.

Jusqu'à un revenu déterminant de 43 000 francs, les familles se voient octroyer la subvention maximale. Celle-ci dépend de l'âge de l'enfant et du fournisseur de prestations (garderie ou organisation d'accueil familial de jour). A partir d'un revenu déterminant de 160 000 francs, seul le forfait pour frais de garde extraordinaires peut être sollicité.

Les parents présentant un besoin supplémentaire au sens de l'article 34d, alinéa 3 reçoivent, lorsque les conditions ad hoc sont réunies, un forfait pour frais de garde extraordinaires. Ce forfait peut être sollicité par tous les parents, indépendamment de leur revenu déterminant. Ainsi, ceux qui n'auraient pas droit à un bon de garde sur la base de leur revenu et de leur fortune peuvent eux aussi bénéficier du forfait pour leur enfant s'ils remplissent les autres conditions et déposent une demande en ce sens.

Le calcul des unités de prise en charge et les forfaits pour frais de garde extraordinaires sont réglés dans l'ODBG.

#### *Article 34l Subvention maximale par unité de prise en charge*

Dans le système des émoluments, les garderies et les organisations d'accueil familial de jour subventionnées peuvent faire valoir les coûts normatifs correspondant à une place et demi pour les enfants de moins de douze mois, car cette tranche d'âge requiert davantage de personnel. Les parents bénéficiant de places subventionnées paient cependant le même tarif que pour les enfants d'âge préscolaire, pour lesquels les coûts normatifs ordinaires sont comptés. Environ dix pour cent des places subventionnées sont occupées à l'heure actuelle par des enfants de moins de douze mois.

En l'absence de limite tarifaire dans le nouveau système, il faut s'attendre à ce que les garderies facturent ces besoins supplémentaires en personnel. En garderie privée, il n'est pas rare que le prix facturé soit plus élevé pour la prise en charge d'enfants de moins de douze mois. Le système des bons de garde prévoit que tous les parents doivent pouvoir recourir à des structures d'accueil extrafamilial, quel que soit l'âge de leurs enfants. C'est pourquoi le montant du bon de garde octroyé aux parents d'enfants de moins de douze mois est supérieur à celui prévu pour ceux âgés de plus d'un an. Le bon de garde maximal est ainsi augmenté de 50 francs par jour en garderie et de 4,25 francs par heure en famille d'accueil pour les enfants de moins de douze mois. La subvention progresse de façon linéaire entre 0 et 150 francs par jour en garderie et entre 0 et 12,75 francs par heure en famille d'accueil. Le calcul du supplément sous forme de pourcentage permet aux parents de participer aux coûts en fonction de leur revenu. Cela étant, il n'y aura pas d'effet de seuil en cas de perte du droit à un bon de garde. Les familles dont le revenu déterminant est inférieur au montant minimal ou proche de celui-ci ne devront très probablement pas supporter de coûts supplémentaires pour la prise en charge d'enfants de moins de douze mois. La facturation de tarifs supérieurs à 157 francs pour cette tranche d'âge paraît peu réaliste, sachant que les fournisseurs ne sont pas autorisés à fixer des tarifs différents pour les familles bénéficiant de bons de garde et celles qui n'en ont pas. Il est plus probable que les garderies décident de compenser les frais de personnel insuffisamment couverts par les contributions parentales en répercutant ceux-ci de manière transversale sur tous les groupes d'âge.

Entre le premier anniversaire de l'enfant et l'entrée de ce dernier à l'école enfantine, le montant maximal du bon est de 100 francs par jour en garderie et de 8,50 francs par heure de prise en charge en famille d'accueil. Ces montants sont quelque peu inférieurs aux subventions maximales en vigueur dans le système des émoluments. A noter que la subvention maximale se monte actuellement à 102,42 francs par jour en garderie et à 8,57 francs par heure en famille d'accueil (période tarifaire 2018/2019).

Depuis août 2017, une pondération de 0,75 place est appliquée pour les enfants fréquentant l'école enfantine. Vu qu'il est possible d'encadrer davantage d'enfants avec les mêmes effectifs, les frais de personnel par enfant diminuent pour la garderie. Le bon délivré pour la prise en charge de cette catégorie d'enfants tient compte de cette baisse du coefficient de prise en charge, la réduction étant opérée sous forme de pourcentage. Concrètement, le bon est réduit de 25 pour cent en fonction du revenu déterminant des parents. La subvention maximale pour un revenu déterminant jusqu'à 43 000 francs (limite inférieure de revenu) s'élève à 75 francs au lieu de 100 francs pour un bon de garde concernant un enfant d'âge scolaire. Toutefois, il n'est pas certain que les garderies répercutent les économies en frais de personnel sur les tarifs facturés aux parents.

Conformément à l'alinéa 4, les parents actuellement au bénéfice de l'aide sociale ou qui l'étaient pendant toute l'année ayant précédé la période tarifaire se voient octroyer le bon de garde maximal. Il est en effet renoncé à un nouvel examen de la situation en matière de revenu et de fortune, sachant que le calcul du bon de garde aboutira très certainement à l'octroi du montant maximal. Cette pratique est déjà appliquée pour les modules d'école à journée continue.

#### *Article 34m Base de calcul*

Le revenu imputable et le montant des déductions pour les contributions d'entretien fournies sont déterminés en prenant en compte la situation financière de l'année civile ayant précédé la nouvelle période tarifaire. Pour la période tarifaire valable à partir d'août 2019, la situation financière déterminante est donc celle de l'année 2018. Le revenu déterminant est également calculé en fonction de la taille de la famille. Il s'agit de prendre en considération les données du moment, indépendamment de la période tarifaire en cours. Les bons devront donc être recalculés lorsque la taille prise en compte de la famille augmente ou diminue.

La réglementation pour les cas de rigueur prévue à l'alinéa 2 permet de tenir compte de la situation actuelle en matière de revenu en cas de forte diminution de celui-ci. Elle reprend par analogie la formulation de l'article 27, alinéa 3 dans le système des émoluments (cf. commentaire relatif à l'art. 27).

#### *Article 34n Contribution minimale des parents*

L'article définit la contribution minimale des parents pour la prise en charge en garderie ou en famille d'accueil, contribution dont les parents doivent s'acquitter même si un bon de garde couvrait l'intégralité ou la quasi-totalité des frais de l'accueil extrafamilial.

Pour garantir que les parents s'acquittent de la contribution minimale, la commune de domicile déduit un montant dans les cas où le solde des frais de prise en charge est inférieur aux tarifs mentionnés à l'alinéa 1. Il s'agit de la différence entre les tarifs prévus à l'alinéa 1 et le solde des frais de prise en charge après déduction du bon de garde. Si une garderie facture par exemple un montant de 140 francs par jour pour la prise en charge d'un enfant de moins de douze mois et que le bon de garde se monte à 140 francs, la commune déduit 7 francs et verse 133 francs au fournisseur de prestations. Si en revanche les frais de prise en charge se montent à 145 francs, les parents s'acquittent déjà de cinq francs. Seulement deux francs sont donc déduits du montant du bon.

#### *Article 34o Procédure*

Les parents soumettent une requête d'octroi de bons de garde à leur commune de domicile. La procédure comprend plusieurs étapes. Après avoir réceptionné la demande, la commune de domicile examine si un bon de garde peut être octroyé. Dans l'affirmative, elle rend une

décision par laquelle elle détermine le montant du bon et la durée de prise en charge. En ce qui concerne les communes qui utilisent l'application Ki-Bon, le dépôt de la demande ainsi que son examen et la décision de la commune se font en ligne. Les communes sont chargées de mener correctement la procédure et sont responsables du contenu de la décision.

Les communes ont le choix d'assumer elles-mêmes cette tâche, de la déléguer à un tiers ou de se regrouper avec d'autres communes pour gérer ensemble les bons de garde. Il convient d'observer les conditions fixées dans les règlements d'organisation communaux en ce qui concerne la délégation de tâches ou la collaboration. Les communes déjà affiliées à des structures régionales (p. ex. à un service social régional) ont la possibilité de leur confier l'établissement des bons de garde. La délégation à des tiers est en principe aussi autorisée. Dans les deux cas, les modalités doivent être définies dans un règlement communal. Les communes sont par ailleurs libres de percevoir des émoluments pour la procédure de demande. Elles doivent toutefois édicter des dispositions en ce sens.

Le bon de garde est toujours établi pour une durée déterminée, en règle générale pour une période tarifaire au maximum. S'il est prévisible que le motif justifiant la prise en charge devienne caduc en cours de période, le bon est limité à la date du changement. Par exemple, si un bon de garde est accordé à une famille, car l'un de ses membres suit une formation qui s'achèvera pendant la période tarifaire, le bon sera établi jusqu'à la date de la fin de la formation. Autre exemple : si une famille doit déménager en décembre, le bon sera délivré jusqu'au mois de décembre.

L'alinéa 4 précise que le bon est établi par la commune pour le mois suivant le dépôt d'une demande complète. Les bons peuvent être émis plus tôt dans des cas particuliers, par exemple lorsqu'une personne doit commencer un travail sans préavis et a besoin d'une solution de garde immédiatement.

#### *Article 34p Obligation de collaborer*

Cet article énumère les informations que doivent fournir les parents absolument afin de permettre de calculer le montant du bon de garde. La commune de domicile peut réclamer des renseignements complémentaires s'ils sont nécessaires à l'établissement du besoin et au calcul du montant susmentionné. Les parents doivent déclarer spontanément les données requises pour le calcul et les étayer par des preuves. Le cas échéant, la commune de domicile peut exiger des justificatifs supplémentaires.

Comme le système des émoluments, celui des bons de garde permet de vérifier les informations fournies par les parents auprès de l'Intendance des impôts. Il est prévu par ailleurs que les communes puissent accéder directement à la plate-forme GERES par l'intermédiaire de l'application spécifique afin de contrôler les indications des parents concernant le domicile, les enfants et d'autres personnes faisant partie du ménage. A noter que seules les données nécessaires à l'émission des bons peuvent être vérifiées.

#### *Article 34q Changement de situation*

Les parents sont tenus d'annoncer immédiatement et spontanément à leur commune de domicile tout changement de situation intervenu après l'émission du bon de garde.

Le montant du bon de garde est adapté dans les cas énumérés à l'alinéa 2.

Lettre a : une adaptation du taux d'activité peut par exemple motiver un changement du taux de prise en charge accordé.

Lettre b : si un taux de prise en charge plus élevé est convenu avec la garderie et que le taux de prise en charge accordé permet d'émettre également des bons de garde pour la durée supplémentaire de prise en charge, le taux de prise en charge subventionné change.

Lettre c : le bon de garde est adapté si les frais de prise en charge changent. Il convient de relever que les modifications de tarif pour un taux financé par des moyens privés peuvent conduire à une adaptation des frais de prise en charge étant donné que c'est la moyenne de ces frais par heure ou par jour qui est déterminante pour le calcul du bon.

Lettre d : il s'agit d'une modification du montant du bon de garde suite à un changement du revenu déterminant lorsqu'un bon de garde a été émis au préalable en raison des cas de rigueur visés à l'article 34m, alinéa 2 et à l'article 34q, alinéa 3.

Lettre e : conformément à l'article 25, les déductions sont déterminées par la taille actuelle de la famille. Le revenu déterminant doit être recalculé et le montant du bon adapté en cas d'augmentation ou de diminution de la taille de la famille.

Lettre f : selon l'article 34l, alinéa 1, une réduction plus importante est octroyée aux enfants de moins de douze mois. Lorsque l'enfant est âgé d'un an, le bon de garde doit être recalculé. Etant donné que la commune a connaissance de la date de naissance des enfants bénéficiant de bons de garde, cette adaptation peut être effectuée sans déclaration des parents.

Lettres g et h : si les parents changent de fournisseur de prestations, se séparent de l'un d'eux ou concluent un contrat de prise en charge avec un fournisseur supplémentaire, ils doivent en informer la commune afin que celle-ci puisse modifier la décision et la liste des paiements.

Lettre i : il est possible qu'un enfant bénéficiant déjà d'un accueil extrafamilial présente par la suite des besoins particuliers. Si les évaluations ont confirmé la suspicion d'un retard de développement et que les autres conditions requises pour obtenir un forfait pour une prise en charge extraordinaire sont réunies, le bon sera adapté.

Lettre k : si les bases du calcul changent suite aux vérifications visées à l'article 34p, alinéa 3, le bon de garde est également adapté pendant la période tarifaire.

Lettre l : conformément à l'article 34l, alinéa 4, les parents bénéficiaires de l'aide sociale reçoivent la subvention maximale. Par conséquent, la perception de prestations de l'aide sociale en vertu de la LASoc constitue aussi un motif d'adaptation, pour autant que la subvention maximale par unité de prise en charge n'ait pas déjà été accordée au préalable.

Alors que l'article 34m, alinéa 2 décrit la survenance d'un cas de rigueur avant le début de la période tarifaire en cours, l'article 34q, alinéa 3 traite des cas survenus pendant cette dernière. L'article 34q, alinéa 3 permet de tenir compte des cas où le revenu des parents baisse fortement pendant la période tarifaire en cours.

#### *Article 34r Exécution de l'adaptation*

L'article 34r précise les cas dans lesquels les bons de garde doivent être adaptés suite à un changement de situation au sens de l'article 34q.

Les changements donnant lieu à une augmentation du bon de garde (p. ex. agrandissement de la famille suite à la naissance d'un enfant) sont toujours appliqués le mois suivant l'annonce de l'événement et la présentation des justificatifs.

Les changements conduisant à une diminution du bon de garde (p. ex. revenu déterminant plus élevé suite à un mariage) sont effectifs le mois suivant. Les parents ont tout intérêt à annoncer le changement de situation dans les plus brefs délais, faute de quoi les sommes perçues en trop doivent être remboursées.

Cette disposition s'applique également pour les bons de garde émis pour des cas de rigueur. Le bon de garde est augmenté le mois suivant pour autant que les parents annoncent une nouvelle détérioration de leur situation financière, preuves à l'appui. Si la vérification ne permet pas de déterminer s'il s'agit d'un cas de rigueur ou non ou que le montant du bon de garde a été fixé trop bas, la différence par rapport au montant calculé correctement doit être remboursée.

La commune de domicile peut adapter le bon de garde plus tôt dans des cas particuliers justifiés. Cette disposition dérogatoire doit toutefois être appliquée avec la plus grande prudence. Elle vise en particulier à garantir aux parents connaissant une situation financière difficile de pouvoir accepter un emploi au plus vite tout en bénéficiant immédiatement du taux de prise en charge subventionné dont ils ont besoin.

En cas de changement du taux de prise en charge subventionné dans le cadre du taux de prise en charge accordé, les parents, d'entente avec le fournisseur de prestations, peuvent réserver les heures de prise en charge en toute flexibilité, en vertu de l'alinéa 4. Les jours supplémentaires pris spontanément peuvent ainsi également être financés via les bons de garde. Cette option est utile notamment pour les parents ayant des horaires de travail irréguliers. Dans ce cas également, l'adaptation se fait seulement après remise de l'ensemble des justificatifs.

On peut s'imaginer, surtout lors d'une prise en charge en famille d'accueil et d'horaires de travail irréguliers, que le taux subventionné dans le cadre du taux accordé varie légèrement chaque mois. L'alinéa 5 permet de regrouper ces changements. Ils doivent être saisis au plus tard à la fin de la période tarifaire. Si des changements sont à prévoir peu avant la fin de la période tarifaire, ils peuvent être saisis exceptionnellement dans les jours suivant la fin de la période tarifaire.

#### *Article 34s Suppression du bon de garde*

Si le motif justifiant la prise en charge selon l'article 34d n'est plus valable, le bon de garde est supprimé d'office. Il en va de même en cas de déménagement hors de la commune ayant octroyé le bon de garde. La suppression est effective à la fin du mois au cours duquel le changement motivant cette décision est survenu.

Lorsqu'un bon de garde a été délivré sur la base d'un besoin social ou linguistique pour une durée déterminée en fonction des besoins effectifs, il n'est pas nécessaire de supprimer formellement le bon, puisque celui-ci a été émis uniquement pour la durée recommandée par le service spécialisé compétent.

#### *Article 34t Versement et décompte de la contribution minimale des parents*

Il appartient aux communes de verser le montant des bons de garde aux garderies et aux organisations d'accueil familial de jour. Si la contribution minimale des parents visée à l'article 34n, alinéa 1 n'est pas ou pas entièrement versée, la commune déduit la différence du bon de garde (cf. art. 34n, al. 2).

Afin d'éviter des problèmes de liquidités, le versement doit être effectué au plus tard dans le courant du mois pour lequel les contributions sont dues (il est aussi possible de verser des acomptes périodiques, p. ex.). Les communes sont libres de fixer d'autres modalités avec les fournisseurs de prestations dans le cadre de la réglementation en vigueur.

Les fournisseurs de prestations déduisent des frais de prise en charge le montant viré par la commune. Ils facturent le solde aux parents de même que d'éventuels frais supplémentaires (nourriture, couches, etc.).

#### *Article 34u Interruption du versement*

Lorsqu'un enfant est absent de la structure d'accueil plus de 30 jours civils consécutifs (p. ex. pour un long voyage), le montant du bon n'est plus versé. Les coûts à payer pour conserver la place d'accueil sont entièrement à la charge des parents.

Le bon est maintenu si un enfant est absent plus de 30 jours consécutifs pour cause de maladie ou d'accident. Toutefois, son montant est adapté lorsque le fournisseur de prestations fait bénéficier la famille d'un tarif réduit, par exemple en cas de maladie.

Si un enfant ne peut pas être pris en charge pour des raisons inhérentes au fournisseur de prestations, par exemple parce que la garderie ferme pour cause de congé annuel ou que la famille d'accueil prend ses vacances, l'absence n'est pas non plus comptabilisée comme une absence au sens de l'alinéa 1.

Les fournisseurs de prestations communiquent à la commune les absences à partir du 31<sup>e</sup> jour consécutif.

### *Article 34v Décompte*

Il incombe aux fournisseurs de prestations de communiquer aux communes de domicile les taux et les frais de prise en charge effectivement facturés aux parents chaque mois.

Il peut arriver que les montants versés et le taux convenu effectivement subventionné ne concordent pas. En pareil cas, il convient d'effectuer au moins deux fois par année les paiements compensatoires correspondants avant que la commune procède au décompte avec le canton. Lors du décompte avec la commune de domicile, les contributions minimales facturées aux parents sont déduites du montant du bon de garde.

Les communes sont libres de prévoir des paiements compensatoires plus fréquents avec les fournisseurs de prestations. Seules les compétences de base concernant le décompte figurent dans l'ordonnance.

### *Article 34w Remboursement*

La commune de domicile exige le remboursement des contributions versées à des fournisseurs de prestations ou accordées par décision à des parents lorsque des versements trop élevés ont été effectués en raison de données incorrectes ou incomplètes ou de faits dissimulés. Elle peut également percevoir des intérêts moratoires. Les montants non remboursés ne peuvent pas être portés à la compensation des charges.

### *Article 34x Admission dans le système*

Selon le système des bons de garde, les parents peuvent faire valoir la subvention qui leur a été accordée auprès du fournisseur de leur choix (garderie ou organisation d'accueil familial de jour). Contrairement au régime des émoluments, le nouveau système prévoit que les subventions ne sont plus liées aux garderies et aux organisations d'accueil familial de jour auxquelles les communes ont confié la fourniture des prestations par voie de contrat. D'autres types de prise en charge, par exemple à domicile par des nounous, ne sont pas admis dans le système des bons de garde. Les familles accueillant plus de cinq enfants doivent s'affilier à une organisation d'accueil familial de jour ou demander une autorisation d'exploiter pour garderie si elles veulent aussi pouvoir accepter les bons de garde. En vertu de l'article 8, alinéa 1, lettre b de l'ordonnance du 4 juillet 1979 réglant le placement d'enfants<sup>7</sup>, les familles d'accueil peuvent proposer cinq places au maximum.

En dépit de cette ouverture générale du marché, les garderies et les organisations d'accueil familial de jour devront satisfaire à certaines conditions pour pouvoir accepter des bons de garde et procéder au décompte avec les communes participant au système :

Lettre a : « accessibles à tous » signifie que la place proposée par le fournisseur de prestations doit être accessible à tous les enfants. Il est notamment interdit de réserver des places proposées dans le cadre du système des bons de garde pour des familles travaillant dans certaines entreprises. Un fournisseur de prestations peut très bien réserver des places pour des entreprises, mais sa participation au système des bons de garde ne pourra porter que sur les places non réservées.

Lettre b : les offres des fournisseurs de prestations doivent respecter la neutralité confessionnelle et politique.

Lettre c : le canton ne prescrit plus de prix maximum pour la prise en charge. Avec le passage au système des bons de garde, il sera possible d'appliquer des tarifs supérieurs aux coûts normatifs actuels, qui s'élèvent à 109,35 francs par jour en garderie et à 9,34 francs par heure en famille d'accueil (chiffres valables pour la période tarifaire 2018/2019 dans le système des émoluments). Une seule condition est imposée : les fournisseurs ne peuvent pas exiger des prix différents pour les familles bénéficiant de bons de garde et celles qui n'en ont pas. Cette exigence permet d'éviter tout risque de subventionnement croisé et de scission du marché en deux segments. Néanmoins, un fournisseur peut tout à fait prévoir par exemple des prix

<sup>7</sup> RSB 213.223

échelonnés en fonction de l'âge ou des rabais pour les fratries à condition que la réglementation adoptée soit valable pour toutes les familles, indépendamment du fait qu'elles reçoivent ou non des bons de garde.

Lettre d : les fournisseurs de prestations doivent en principe accueillir des enfants présentant des besoins particuliers et requérant une prise en charge plus importante, et collaborer à cet effet avec les services spécialisés. Cette disposition permet de garantir aux familles avec des enfants présentant des besoins particuliers les mêmes chances d'accès aux structures d'accueil extrafamilial. Les garderies et les familles d'accueil peuvent appliquer des tarifs plus élevés compte tenu des charges supplémentaires. Les parents bénéficient du forfait visé à l'article 34k, alinéa 3 en cas de besoin au sens de l'article 34d, alinéa 3. Le critère d'admission consistant à accueillir des enfants présentant des besoins particuliers ne donne toutefois pas à ceux-ci le droit d'obtenir une place auprès d'un fournisseur de prestations déterminé.

Lettre e : les fournisseurs de prestations doivent être disposés à accorder la priorité aux cas d'urgence sociale, du moins pour une durée temporaire, et accueillir immédiatement les enfants concernés dans la mesure de leurs possibilités. Il y a urgence sociale lorsque les parents ne peuvent plus s'occuper des enfants pour une raison imprévue. En règle générale, ce type de demande passe par le service social.

Lettre f : les offres des fournisseurs de prestations doivent observer les directives de l'autorité chargée d'assurer la surveillance (cf. commentaire relatif à l'art. T4-2). Les organisations d'accueil familial de jour sont soumises à une surveillance uniquement si, en plus des bons de garde, des heures de prise en charge subventionnées sont décomptées dans le système des émoluments.

Les organisations d'accueil familial de jour doivent satisfaire aux exigences de l'article 20, en plus de celles qui sont énumérées à l'alinéa 1.

Les garderies comme les organisations d'accueil familial de jour sont admises dans le système sur demande. Leur requête est acceptée lorsqu'elles remplissent les conditions prévues et ont présenté tous les justificatifs requis.

La procédure portant sur l'admission d'une garderie ou d'une organisation d'accueil familial de jour est gratuite. On entend par là encourager le plus grand nombre possible de fournisseurs à demander l'admission dans le système. La procédure est gérée par l'OAS, qui communique sous une forme appropriée la liste des offres admises. Si les conditions visées aux alinéas 1 et 2 ne sont plus remplies, l'OAS suspend l'admission du fournisseur en question.

### *Article 35 Principe*

L'alinéa 2 permet de préciser que les articles 36 à 43 ne sont pas applicables au système des bons de garde. Aux termes de cette disposition, le calcul des dépenses admises à la compensation des charges dans le système des bons de garde est réglé à l'article 43a.

### *Article 43a Franchise dans le système des bons de garde*

En vertu de l'article 80, lettre d LASoc, les communes peuvent porter à la compensation des charges 80 pour cent des contributions imputables versées aux fournisseurs de prestations dans le domaine de l'aide sociale institutionnelle, à condition qu'elles aient été accordées conformément aux dispositions légales et à l'autorisation délivrée.

La franchise équivaut en principe à 20 pour cent des dépenses. Toutefois, celle-ci n'est pas calculée en fonction des dépenses de la commune pour un bon de garde correspondant à un taux de prise en charge de 100 pour cent, mais des dépenses moyennes de l'ensemble des communes pour un bon de garde à 100 pour cent. Dans le cas contraire, les communes dans lesquelles des requérants disposant d'un revenu déterminant relativement faible sont établis devraient s'acquitter d'une franchise beaucoup plus haute par rapport à d'autres communes avec des familles plus aisées et recevant des bons de garde d'un montant moins élevé.

Les dépenses moyennes déterminantes pour le décompte de l'année X sont calculées par l'OAS sur la base du décompte de l'année X-1 et communiquées dans le courant de l'année X. Le décompte pour l'année X est effectué au printemps de l'année X+1.

#### **T 4 Dispositions transitoires de la modification du 13 février 2019**

##### *Article T4-1 Changement de système*

Le système des émoluments et le système des bons de garde coexisteront dans le canton jusqu'à l'entrée en vigueur de la LPASoc. Chaque commune ne peut toutefois appliquer qu'un seul système. Elle doit donc choisir celui qu'elle souhaite utiliser. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la LPASoc, les communes peuvent décider librement si elles souhaitent passer au nouveau système et à quel moment elles veulent le faire. Dès l'entrée en force de la LPASoc, le canton subventionnera les structures d'accueil extrafamilial exclusivement dans le cadre des bons de garde. Lorsqu'une commune choisit de passer du système des émoluments à celui des bons de garde, elle ne peut plus revenir en arrière. De même, si elle opte dès le départ pour le subventionnement des structures d'accueil extrafamilial via les bons de garde, cette décision est définitive.

Les communes pourront remettre des bons pour la première fois au début de la période tarifaire 2019/2020, soit en août 2019. Elles devront veiller à résilier dans les temps les contrats d'adhésion ou de collaboration avec d'autres communes, de même que les contrats conclus avec des fournisseurs de prestations sous le régime des émoluments. Si une commune décide de passer au système des bons de garde en cours de période tarifaire, elle devra en outre s'assurer que les contrats entre les parents et les fournisseurs de prestations pourront être résiliés pour la date du changement de système ou que leur validité sera définie en fonction de cette échéance. Les prestations proposées par les communes pour les enfants d'âge scolaire à partir de la première année primaire en vertu de l'article 9, alinéa 2, lettre b continuent d'être régies par les dispositions applicables au système des émoluments.

##### *Article T4-2 Surveillance*

Dans le système des émoluments, la surveillance est actuellement réglée par deux dispositions différentes. D'une part, l'article 5 concerne toutes les offres de places subventionnées et par conséquent soumises à la surveillance des communes. D'autre part, l'article 11 règle la surveillance des garderies déjà contrôlées par l'OM (et ce même si elles proposent ultérieurement des places subventionnées).

Suite au passage au système des bons de garde, il n'y aura plus de structures d'accueil placées sous la surveillance de la commune en application de l'article 5. Il ne restera que des structures privées. Celles-ci pourront décider d'accepter les bons en tant que moyen de paiement, à condition de disposer de l'autorisation correspondante. Toutes les garderies devront posséder une autorisation d'exploiter en vertu de l'ordonnance fédérale du 19 octobre 1977 sur le placement d'enfants (OPE)<sup>8</sup> et le régime de surveillance devra être revu en conséquence. Il est toutefois prévu de maintenir les règles en vigueur pour les garderies en attendant l'entrée en force d'une réglementation unifiée dans la LPASoc. Par conséquent, celles placées sous la surveillance des communes doivent continuer à satisfaire aux exigences des articles 12 à 19. Les nouvelles structures d'accueil doivent déposer une demande d'autorisation d'exploiter auprès de l'OM. Les organisations d'accueil familial de jour doivent elles aussi respecter les dispositions des articles 19a et 20, ce que l'OAS vérifiera au moment de l'admission.

<sup>8</sup> RS 211.222.338

*Article T4-3 Réglementation tarifaire*

Les garderies adhérant au système des bons de garde doivent présenter une réglementation tarifaire unifiée. En d'autres termes, les tarifs applicables doivent être les mêmes pour tous les parents, qu'ils bénéficient ou non de bons de garde.

Cette condition ne concerne pas les places subventionnées selon le système des émoluments. Les tarifs pour ces places sont fixés dans l'OPIS et peuvent s'écarter de la réglementation tarifaire valable pour les autres places.

*Article T4-4 Calcul de la franchise*

Durant les premières années suivant l'introduction des bons de garde, il ne sera pas encore possible de connaître les dépenses moyennes de l'année précédente, ou alors celles-ci se fonderont sur un petit nombre de communes seulement. Cela étant, il conviendra d'inclure les décomptes effectués selon le système des émoluments afin d'obtenir une estimation réaliste.

*Article T4-5*

L'adaptation est effective au début de la nouvelle période tarifaire.

**Modification indirecte de l'ordonnance du 28 mai 2008 sur les écoles à journée continue (OEC)***Article 12 Revenu déterminant*

Cette disposition définit le revenu annuel servant à calculer le montant des émoluments à verser par les parents pour la prise en charge en école à journée continue. Le revenu déterminant est calculé en prenant en compte la situation financière de l'année précédente (al. 2).

En vertu de l'alinéa 3, s'il est probable que le revenu de l'année en cours soit inférieur de plus de 20 pour cent à celui de l'année précédente, le calcul est effectué sur cette base pour autant que les parents en fassent la demande. Selon la réglementation actuelle, cette disposition s'applique dès la survenance du changement. Il arrive souvent qu'en cas d'annonce tardive de ce dernier, le montant des émoluments exigés doive être corrigé a posteriori.

Désormais, l'adaptation des émoluments suite à la réduction du revenu ne doit plus dépendre de la survenance du changement, mais de la remise à la commune des documents et des justificatifs requis (procédure analogue à celle appliquée pour les bons de garde, cf. art. 34q OPIS). L'adaptation est effective le mois suivant la présentation de tous les justificatifs.

*Article 14 Déductions*

Comme jusqu'à présent, les forfaits pouvant être déduits du revenu déterminant par membre de la famille dans le domaine des écoles à journée continue doivent correspondre aux valeurs applicables à l'accueil extrafamilial. La modification entre en vigueur au 1<sup>er</sup> août 2019.

*Article 15 Tarif*

Comme jusqu'à présent, les tarifs minimaux et maximaux appliqués à un revenu déterminant correspondent aux valeurs fixées dans le domaine de l'accueil extrafamilial. La modification entre en vigueur au 1<sup>er</sup> août 2019.

*Article T1-1*

L'adaptation est effective au début de la nouvelle année scolaire.

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

Le système des bons de garde prévoit que le canton participe au financement de tous les bons délivrés. Ce faisant, il encourage le développement d'une offre d'accueil extrafamilial adaptée aux besoins et assure son financement. L'importance des structures d'accueil extrafamilial est clairement démontrée, notamment dans la Stratégie de politique familiale 2009 ainsi que dans la Stratégie cantonale de développement de la petite enfance.

## **6. Répercussions financières**

La minimisation des coûts liés à la mise en œuvre du système des bons de garde constitue l'un des objectifs centraux du projet. En 2020, une enveloppe de quelque 69 millions de francs sera allouée au financement de ce système (environ 68 mio de francs provenant du budget pour les structures d'accueil extrafamilial, auxquels s'ajoute 1 mio de francs destiné auparavant aux offres de soutien précoce à l'intégration linguistique).

Selon les estimations établies par Ecoplan, les coûts seront compris entre 69 et 85 millions de francs après développement du système en fonction des besoins. Les répercussions financières ont été évaluées selon trois variantes, en partant de l'hypothèse que les bons ne seront pas contingentés par les communes. Les trois variantes tablent sur l'adhésion de communes supplémentaires au système et sur une augmentation du nombre d'enfants pris en charge par commune. En toute logique, les communes intéressées au premier chef par une participation au système des bons de garde sont celles qui disposent déjà d'une garderie ou d'une offre parasolaire. Le montant minimal et le montant maximal des dépenses estimées se fondent sur des prévisions différentes de la demande en bons de garde. Les dépenses attendues de 85 millions de francs correspondent au scénario d'une forte augmentation du nombre d'enfants pris en charge, en particulier dans les agglomérations (ville de Berne exclue).

Dans le meilleur des cas, aucune économie supplémentaire ne sera donc nécessaire compte tenu des ressources dont disposera le canton en 2019. Dans le pire des cas, les économies requises seront de 15 millions de francs au maximum. Toutefois, le développement des prestations prendra certainement du temps, et il faut plutôt s'attendre à une valeur comprise entre les deux extrêmes.

Le passage au système des bons de garde s'accompagne de plusieurs mesures destinées à contenir les éventuelles hausses des coûts. Des économies seront notamment réalisées du fait que la subvention sera calculée au plus près des besoins et que le montant des bons sera moins élevé pour les enfants d'âge scolaire fréquentant une garderie. Les coûts diminueront également pour les subventions concernant la prise en charge des enfants jusqu'à douze mois, puisque les coûts supplémentaires liés à l'application du facteur 1,5 sont supportés par l'Etat dans le système des émoluments. Enfin, des ressources supplémentaires seront libérées suite à la suppression du forfait pour risque d'occupation incomplète et du forfait de formation.

Si des économies supplémentaires devaient s'avérer nécessaires, plusieurs mesures pourront être prises par une modification de l'ordonnance. Il serait par exemple possible d'abaisser la limite de revenu fixée pour l'octroi d'un bon de garde. Une adaptation du revenu déterminant rendrait toutefois l'exercice d'une activité professionnelle moins attrayant, tant pour les familles qui seraient exclues du système que pour celles qui continueraient d'en bénéficier.

Il serait aussi envisageable, pour diminuer les coûts, de réduire le montant maximal de la subvention (subvention maximale par unité de prise en charge). Dans tous les cas, il est conseillé d'attendre de connaître l'évolution effective des dépenses suite au changement de système et de voir quels seront les effets de la suppression de la limite tarifaire sur les prix des garderies avant de prendre des mesures.

Chacune de ces mesures est synonyme d'économies pour le canton, mais doit être compensée par une participation accrue des parents aux frais de garde. En cas de baisse du montant des bons, il se pourrait que des familles doivent renoncer à des prestations d'accueil

extrafamilial alors qu'elles en ont besoin, ce qui mettrait en péril les objectifs visés en vue d'une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

## **7. Répercussions sur le personnel et l'organisation**

Le passage au système des bons de garde ne devrait pas avoir d'incidences sur le personnel du canton.

Des travaux préparatoires importants seront néanmoins nécessaires avant le lancement du nouveau système afin de garantir une introduction réussie des bons de garde. La période transitoire, durant laquelle les deux systèmes coexisteront, entraînera également une charge supplémentaire. Toutefois, les ressources en personnel disponibles sont suffisantes pour assumer ces travaux. Aucune augmentation des effectifs n'est prévue pour l'instant.

## **8. Répercussions sur les communes**

Le changement de système a pour but premier de faciliter l'accès des communes, des parents et des fournisseurs de prestations au cofinancement par le canton. Suite au passage du financement individuel indirect au financement individuel direct (par sujet), les communes sans offre propre pourront garantir plus facilement aux familles résidant sur leur territoire l'accès à une prise en charge subventionnée. Les communes offriront des conditions de vie attrayantes aux familles avec enfants en bas âge, en particulier si elles renoncent à continger le nombre de bons de garde. En ville de Berne, le changement de système a conduit à une augmentation générale des capacités d'accueil. L'introduction des bons de garde devrait favoriser la création de nouvelles prestations ou l'élargissement de l'offre actuelle, notamment dans les communes comptant peu de structures d'accueil.

L'accueil extrafamilial demeure une tâche conjointe du canton et des communes. Comme par le passé, les communes décident ou non d'y participer activement. Aucune obligation ne leur est imposée suite au passage au nouveau système. Le canton continuera de déterminer les conditions de sa participation financière, pilotera les coûts et fixera les critères d'admission des fournisseurs de prestations. Dans la mesure du possible, il se bornera à édicter des consignes minimales, qui pourront être détaillées par les communes. Les exigences minimales posées par la législation sur l'aide sociale permettront d'assurer une certaine homogénéité, tout en offrant aux communes une marge de manœuvre dans le domaine de l'accueil extrafamilial.

Avec le système des bons de garde, les communes n'ont plus à soumettre de demande pour élargir leur offre ou transférer des contingents. Les contrats de prestations avec les garderies et les organisations d'accueil familial de jour sont également supprimés. Les communes qui souhaitent fixer un contingent pour les bons de garde doivent toutefois assumer les tâches administratives liées à la gestion d'une liste d'attente et définir pour ce faire des critères de priorité.

Dans le nouveau système, les communes rendent les décisions relatives à l'attribution des bons de garde. La charge de travail supplémentaire liée aux bons de garde dépendra des tâches qu'elles assumaient en matière tarifaire dans l'ancien système : elle sera négligeable pour les communes qui s'occupaient déjà du calcul des tarifs, tandis qu'elle sera plus importante pour celles qui avaient délégué ce travail aux garderies et aux organisations d'accueil familial de jour dans le cadre des contrats de prestations. Par ailleurs, les tâches administratives relatives à l'examen des demandes augmenteront du fait que les parents devront davantage justifier leur besoin de prise en charge. Les communes devront en effet vérifier la situation économique, mais aussi les autres conditions posées. Le canton met également tout en œuvre pour soutenir les communes dans l'accomplissement de cette tâche (conseils par téléphone et par écrit, publication de notices et de modèles, développement et financement d'une application en ligne pour la gestion des bons conformément aux dispositions de l'OPIS). Les communes ont par ailleurs la possibilité de se regrouper pour édicter les bons de garde ou de déléguer cette tâche à des tiers.

## 9. Répercussions sur l'économie

Les mesures permettant de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, dont les effets bénéfiques sur l'économie tant à court qu'à long terme ne sont plus à démontrer, font incontestablement partie des objectifs de la politique familiale du canton de Berne.

Avec ce changement de système, le canton facilite l'accès à un subventionnement et renforce le libre choix de la structure d'accueil. Dans les communes qui participeront au système et qui ne limiteront pas le nombre de bons de garde émis, tous les parents qui rempliront les critères fixés recevront donc un tel bon. Ce sont avant tout les familles de la classe moyenne qui devraient être avantagées par ce nouveau système car, aujourd'hui, il faut souvent qu'elles attendent plus longtemps que les autres avant d'obtenir une place de garde.

Le système des bons de garde devrait permettre à un plus grand nombre de parents d'obtenir une place d'accueil, ce qui favorisera le développement des garderies. Ceux qui ont des enfants en bas âge peuvent tabler à long terme sur une nette réduction des délais d'attente. La (ré)insertion professionnelle sera plus facilement planifiable et, partant, davantage envisageable. En outre, étant donné que les bons pourront être utilisés dans toutes les garderies et organisations d'accueil familial de jour participant au système, les fournisseurs auront tout intérêt à créer de nouvelles prestations tant qu'il y aura une demande. Le nouveau système instaurera également une certaine concurrence entre les fournisseurs, ce qui pourrait inciter ces derniers à adapter les prix, mais aussi les offres pour répondre aux besoins des parents.

La fixation de critères de subventionnement plus restrictifs liés à la situation sociale et professionnelle des familles garantit une allocation efficace des fonds publics.

L'abandon de la limite tarifaire fait toutefois peser un certain risque sur la capacité à financer les prestations d'accueil extrafamilial. Si, contre toute attente, les prix devaient connaître une augmentation importante, les parents devraient consacrer davantage de moyens aux frais de garde. En pareil cas, il se pourrait que des familles préfèrent réduire leur activité professionnelle afin d'économiser des frais, ce qui irait à l'encontre du but visé. Une hausse excessive des prix paraît cependant improbable, sachant que la capacité des parents à payer pour la prise en charge des enfants a ses limites et que le système des bons de garde favorise la concurrence entre les fournisseurs.

## 10. Résultats de la consultation

La SAP a consulté les milieux intéressés entre le 29 juin et le 31 août 2018. 46 des 66 destinataires invités à prendre part à la consultation se sont exprimés. A cela s'ajoutent les 40 avis donnés par des communes et organisations ayant souhaité prendre part à la consultation de leur propre initiative.

Sur le principe, l'introduction des bons de garde, partant, la révision partielle de l'OPIS ont été bien accueillies et approuvées.

Les participants à la consultation ont critiqué le maintien de la franchise des communes à 20 pour cent. De l'avis de nombre d'entre eux, celle-ci devrait être soit réduite, soit supprimée entièrement. Cependant, tant la réduction que la suppression de la franchise impliqueraient une modification de la loi, ce qui ne peut pas être mis en œuvre dans le cadre de la présente révision de l'ordonnance.

Il ressort par ailleurs de la consultation que l'on souhaiterait voir les communes obligées de participer au système des bons de garde ainsi que d'utiliser l'application spécifique prévue à cet effet. Or, les obligations pour les communes doivent elles aussi être inscrites dans la loi et ne peuvent donc pas être introduites par l'intermédiaire de la présente révision de l'ordonnance.

La question du contingentement possible des bons de garde par les communes suscite une forte controverse. Cette possibilité est bien accueillie d'une part parce que le contingentement peut constituer un instrument de pilotage des coûts. Elle est critiquée d'autre part parce qu'elle est susceptible de priver de bons de garde des parents ayant un besoin avéré et

qu'elle empêche l'égalité de traitement des parents dans les communes participant au système des bons de garde.

De nombreux participants à la consultation ont en outre émis le souhait que soit confié à un service cantonal l'ensemble de la surveillance et du régime des autorisations dans le domaine de l'accueil extrafamilial, en lieu et place de la réglementation actuellement prévue par la LPASoc selon laquelle cette compétence incombe aux communes. Comme indiqué dans le présent rapport, la surveillance et l'octroi des autorisations seront réglementés avec l'entrée en vigueur de la LPASoc. De plus, le point 3 de la motion 252-2014 adoptée par le Grand Conseil prévoit expressément que ces deux fonctions soient désormais assumées par les communes.

De nombreuses voix se sont élevées pour réclamer une indemnisation des frais administratifs au vu de la hausse prévue des charges administratives. Compte tenu de l'énoncé actuel de l'article 80, lettre d LASoc, il n'est toutefois pas possible pour les communes de porter les frais administratifs à la compensation des charges. Par ailleurs, un forfait administratif renchérirait le système et le compliquerait, sans compter qu'il serait difficile d'en fixer le montant correct. En vertu de l'article 71a, alinéa 1 LASoc, les communes sont chargées d'assurer les prestations d'accueil extrafamilial. Elles sont libres de décider si elles souhaitent participer au nouveau système ou pas. Les communes participantes peuvent porter à la compensation des charges la majorité des coûts liés à la mise à disposition de l'offre. Les frais d'exécution à supporter par la commune dépendent fortement de l'organisation et de la mise en œuvre concrète du système des bons de garde. Les frais administratifs peuvent être réduits si les communes collaborent et remettent les bons selon les lignes directrices cantonales en renonçant à les continger, par exemple. Pour abaisser les frais administratifs des communes, la SAP a décidé de financer la version de base de l'application Ki-Bon, leur évitant ainsi des frais supplémentaires.

Le système des bons de garde ne prévoit plus de financement par objet pour les fournisseurs de prestations. On renonce dès lors à introduire un forfait de formation dans le système des bons de garde, comme cela a été réclamé dans le cadre de la consultation. En effet, un tel forfait doit être qualifié de contraire à un système fondé sur un financement par sujet ; en outre, les fournisseurs de prestations peuvent prendre en compte les coûts de la formation au moment de fixer leurs prix.

S'agissant des limites de revenu, de nombreuses suggestions ont été faites dans le cadre de la consultation. On a proposé d'abaisser le revenu déterminant maximal à 140 000 ou 120 000 francs. Voilà qui rendrait le système certes plus avantageux, mais l'abaissement du plafond priverait des parents qui alimentent ce système avec leurs impôts de l'accès aux bons de garde. De plus, compte tenu du mode de calcul linéaire, il faudrait aussi réduire tous les autres bons de garde si l'on abaissait le seuil de 160 000 francs. Il a également été proposé de relever le revenu déterminant minimal à 50 000 francs. Cela soulagerait les classes inférieure et moyenne, mais renchérirait le système. La SAP prévoit d'examiner, dans la perspective d'une prochaine révision, s'il serait judicieux d'abaisser le revenu maximal tout en augmentant le revenu minimal. D'autres aspects pourront être étudiés au fil des travaux, et notamment un système dégressif qui a également été évoqué dans de plus rares cas.

Outre des améliorations purement formelles ou structurelles n'ayant aucun impact matériel, le projet de révision a également subi des modifications sur le fond suite aux résultats de la consultation, comme précisé ci-après.

La version destinée à la consultation prévoyait qu'en présence d'un besoin visé à l'article 34d, alinéa 1, lettres a à e, les parents puissent choisir librement le taux de prise en charge accordé. Cette règle a été jugée trop généreuse dans le cadre de la consultation. Par conséquent, le taux de prise en charge accordé est désormais lié plus étroitement au taux d'activité effectif, auquel vient s'ajouter un supplément de 20 pour cent pour tenir compte d'éventuelles contraintes ou fluctuations.

L'introduction du système des bons de garde au moyen de deux ordonnances a été jugée confuse et trop complexe, d'où la demande d'intégrer l'ODBG dans l'OPIS. Il n'est toutefois

pas possible de le faire entièrement dans l'OPIS étant donné qu'on ne dispose au total que de 25 articles pour l'introduction du système des bons de garde, celle-ci devant s'insérer dans l'architecture existante de l'ordonnance. Suite à la consultation, certaines dispositions figurant auparavant dans l'ordonnance de Direction ont été transférées dans l'OPIS. Il s'agit des dispositions relatives au taux d'activité requis (art. 34e) et au taux de prise en charge accordé en raison d'un besoin (art. 34h et 34i) de même que des motifs d'adaptation pendant la période tarifaire en cours (art. 34r). L'article 1 de la version de l'ODBG destinée à la consultation est par ailleurs devenu l'alinéa 3 de l'article 34c de l'OPIS.

Enfin, la subvention maximale pour les enfants d'âge préscolaire a été relevée de 140 à 150 francs par jour pour la prise en charge en garderie et de 11,90 à 12,75 francs par heure pour la prise en charge en famille d'accueil.

Berne, le 13 février 2019

Le directeur de la santé publique  
et de la prévoyance sociale :

*Pierre Alain Schnegg*