



Rapport

Date de la séance du CE : 24 novembre 2021
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
N° d'affaire : 2020.GSI.2171
Classification : Non classifié

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

Table des matières

1.	Synthèse	3
2.	Contexte	3
2.1	Autorisation et surveillance des crèches	3
2.2	Bons de garde	3
2.3	Animation de jeunesse	3
2.4	Développement de la petite enfance	4
2.5	Conseil et information à l'intention des enfants et adolescents en situation de handicap ou faisant face à des conditions psychosociales difficiles et de leurs familles	4
2.6	Mesures pédago-thérapeutiques	4
2.7	Intervention précoce intensive auprès d'enfants atteints d'autisme infantile	5
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	5
3.1	Autorisation et surveillance des crèches	6
3.2	Bons de garde	6
3.3	Animation de jeunesse	6
3.4	Développement de la petite enfance	7
3.5	Conseil et information à l'intention des enfants et adolescents en situation de handicap ou faisant face à des conditions psychosociales difficiles et de leurs familles	7
3.6	Mesures pédago-thérapeutiques	7
4.	Commentaire des articles	8
5.	Répercussions financières	62
5.1	Autorisation d'exploiter et surveillance des crèches	62
5.2	Bons de garde	62
5.3	Animation de jeunesse	63
5.4	Développement de la petite enfance	63
5.5	Conseil et information à l'intention des enfants et adolescents en situation de handicap ou faisant face à des conditions psychosociales difficiles et de leurs familles	63
5.6	Mesures pédago-thérapeutiques	63
6.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	64
6.1	Autorisation et surveillance des crèches	64
6.2	Bons de garde	64
6.3	Animation de jeunesse	64
6.4	Développement de la petite enfance	64
6.5	Conseil et information à l'intention des enfants et adolescents en situation de handicap ou faisant face à des conditions psychosociales difficiles et de leurs familles	64
6.6	Mesures pédago-thérapeutiques	65

7.	Répercussions sur les communes	65
7.1	Autorisation et surveillance des crèches	65
7.2	Bons de garde	65
7.3	Animation de jeunesse.....	65
7.4	Développement de la petite enfance	66
7.5	Conseil et information à l'intention des enfants et adolescents en situation de handicap ou faisant face à des conditions psychosociales difficiles et de leurs familles	66
7.6	Mesures pédago-thérapeutiques	66
8.	Répercussions sur l'économie	66
8.1	Autorisation et surveillance des crèches	66
8.2	Bons de garde	66
8.3	Animation de jeunesse.....	67
8.4	Développement de la petite enfance	67
8.5	Conseil et information à l'intention des enfants et adolescents en situation de handicap ou faisant face à des conditions psychosociales difficiles et de leurs familles	67
8.6	Mesures pédago-thérapeutiques	67
9.	Résultat de la consultation	67
9.1	Remarques générales	68
9.2	Autorisation et surveillance des crèches	68
9.3	Bons de garde	69
9.4	Animation de jeunesse.....	71
9.5	Développement de la petite enfance	72
9.6	Conseil et information à l'intention des enfants et adolescents en situation de handicap ou faisant face à des conditions psychosociales difficiles et de leurs familles	73
9.7	Mesures pédago-thérapeutiques	73

1. Synthèse

Le 9 mars 2021, le Grand Conseil a adopté la nouvelle loi sur les programmes d'action sociale (LPASoc)¹ par 154 voix sans opposition ni abstention.

La présente ordonnance contient les dispositions d'exécution requises concernant d'une part l'autorisation et la surveillance des crèches (chapitre 10 LPASoc) et, d'autre part, le soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille (chapitre 4 LPASoc).

2. Contexte

Le contexte est détaillé dans le rapport du 22 avril 2020 présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la LPASoc.

2.1 Autorisation et surveillance des crèches

La surveillance des crèches fait l'objet d'une nouvelle réglementation dans la LPASoc, qui renvoie essentiellement à l'ordonnance fédérale du 19 octobre 1977 sur le placement d'enfants (OPE² ; cf. art. 107, al. 2 LPASoc). La présente ordonnance définit sur cette base les règles applicables à toutes les crèches du canton de Berne. Les dispositions d'exécution de la LPASoc relatives à la surveillance des parents de jour et des organisations d'accueil familial de jour seront édictées ultérieurement, car la loi prévoit un délai de deux ans avant que celles-ci ne soient appliquées (cf. art. 139, al. 1 LPASoc).

2.2 Bons de garde

La révision partielle de l'ordonnance du 2 novembre 2011 sur les prestations d'insertion sociale (OPIS)³ est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2019. Ces modifications visaient à introduire un nouveau système de financement dans le domaine de l'accueil extrafamilial : il s'agissait de remplacer le subventionnement des places d'accueil avec des tarifs échelonnés en fonction du revenu par un système de bons de garde. Depuis août 2019, les communes ont la possibilité de délivrer des bons de garde dont les coûts sont admis à la compensation des charges du secteur social. Pour l'heure, les deux systèmes fonctionnent encore en parallèle. Le régime des émoluments sera entièrement supprimé à l'entrée en vigueur de la LPASoc et de l'OEJF.

2.3 Animation de jeunesse

L'article 37 LPASoc dispose que la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) et les communes veillent à la mise à disposition des programmes requis pour le soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille, dont fait partie l'animation de jeunesse. Selon l'article 58 LPASoc, l'animation de jeunesse vise à soutenir et à stimuler les enfants et les adolescents ainsi que leur entourage et à les aider à trouver leur place dans la société.

Elle comprend des offres de loisirs et de rencontres facilement accessibles pour les enfants et les adolescents dans le cadre tant extrascolaire qu'extraprofessionnel.

Extrêmement variées, les prestations proposées par l'animation de jeunesse se distinguent des activités offertes par les écoles ou les associations, en particulier par le fait que les enfants et les adolescents

¹ RSB 860.2

² RS 211.222.338

³ RSB 860.113

peuvent y recourir pendant leurs loisirs sans être affiliés et sans devoir satisfaire à une quelconque condition préalable. Elles se différencient également, par définition, de l'accueil extrafamilial, vu qu'elles ne sont pas prévues pour assurer une prise en charge à la journée d'enfants et d'adolescents en dehors du domicile parental.

Il ne s'agit pas d'une nouvelle offre. Depuis 2003, les communes peuvent porter à la compensation des charges de l'aide sociale une grande partie des coûts relatifs à l'animation de jeunesse. Au départ, l'admission des dépenses se fondait sur un programme de pilotage approuvé par le Conseil-exécutif. Dans le cadre de la révision de l'OPIS en 2012, l'animation de jeunesse a été intégrée dans l'ordonnance avec les structures d'accueil extrafamilial et de nouvelles dispositions ont été adoptées pour la mise sur pied et le financement des prestations. Aujourd'hui, environ 260 communes disposent d'une autorisation délivrée à titre individuel ou pour un groupement de communes. Celle-ci leur permet de porter à la compensation des charges du secteur social les dépenses engagées pour l'animation de jeunesse jusqu'à concurrence d'un plafond défini.

2.4 Développement de la petite enfance

Jusqu'à présent, l'engagement du canton en faveur du développement de la petite enfance s'appuyait sur la stratégie adoptée pour ce domaine en 2012. La LPASoc crée pour la première fois une base légale explicite qui permettra de légitimer à l'avenir l'adoption d'initiatives destinées à compléter ou à élargir la stratégie en vigueur ou à adapter les mesures à l'évolution des conditions. La LPASoc prévoit que la mise en place de ces prestations relève avant tout du canton. Les débats politiques menés en vue de l'approbation de la nouvelle loi ont montré que les programmes de développement de la petite enfance étaient jugés importants et nécessaires.

2.5 Conseil et information à l'intention des enfants et adolescents en situation de handicap ou faisant face à des conditions psychosociales difficiles et de leurs familles

Les prestations de conseil et d'information en faveur des enfants et des adolescents nécessitant des soins, un encadrement ou une formation particulière ainsi que de leurs familles se fondaient jusqu'à présent sur l'article 68 de la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc)⁴. Elles sont désormais ancrées à l'article 59 LPASoc. Comme indiqué dans le rapport portant sur la LPASoc, le canton de Berne continuera de mettre en place des prestations de conseil et d'information dans tous les domaines à l'intention des enfants, des adolescents et des familles faisant face à un handicap ou à des conditions psychosociales particulièrement difficiles, de leurs proches et des spécialistes. La présente ordonnance définit les conditions générales valables pour ces prestations volontaires et préventives.

2.6 Mesures pédago-thérapeutiques

Depuis 2008, les cantons assument la responsabilité aux plans professionnel, juridique et financier des mesures de pédagogie spécialisée en faveur des enfants et des jeunes présentant des besoins particuliers de formation. Dans le canton de Berne, celles-ci étaient jusqu'à présent essentiellement du ressort de la DSSI et reposaient sur la LASoc ainsi que sur l'ordonnance du 8 mai 2013 sur les mesures de pédagogie spécialisée (ordonnance sur la pédagogie spécialisée, OPSpéc)⁵. La cantonalisation de ces tâches a donné lieu à l'élaboration de l'accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (concordat sur la pédagogie spécialisée), auquel le canton de Berne entend adhérer.

⁴ RSB 860.1

⁵ RSB 432.281

Les premiers travaux en vue de concevoir une stratégie spécifique pour le canton de Berne ont débuté en 2013. Lors de sa session de mars 2018, le Grand Conseil a pris connaissance par 147 voix contre 0 du rapport du Conseil-exécutif sur la pédagogie spécialisée, qui prévoit de regrouper l'école spécialisée et l'école ordinaire au sein de l'instruction obligatoire.

Dans le cadre du projet REVOS et de la révision de la loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO)⁶, la Direction de l'instruction publique et de la culture du canton de Berne (INC) dirige les travaux visant à créer les bases nécessaires pour transférer l'enseignement spécialisé sous sa responsabilité à partir de 2022. Ce faisant, il s'agit d'assurer les conditions requises pour une adhésion au concordat sur la pédagogie spécialisée.

La compétence de l'INC se limite toutefois à la scolarité obligatoire et la DSSI continuera d'assumer la responsabilité des programmes préscolaires et postsecondaires. En vertu de l'article 60 LPASoc, cette dernière met en place les mesures pédo-thérapeutiques préscolaires et postsecondaires en faveur des enfants et des jeunes ainsi que les prestations dans le domaine de l'éducation précoce spécialisée. Là encore, les dispositions doivent être compatibles avec le concordat sur la pédagogie spécialisée.

2.7 Intervention précoce intensive auprès d'enfants atteints d'autisme infantile

Les interventions précoces intensives auprès d'enfants atteints d'autisme infantile (IPI) désignent des programmes d'intervention scientifiquement reconnus, qui associent des éléments pédo-thérapeutiques et des éléments médicaux. Ce soutien intensif vise à influencer sur le développement des enfants pris en charge, qui ont entre deux et quatre ans lors de l'admission dans les programmes. Une intervention précoce intensive chez des enfants en bas âge peut prévenir l'apparition ultérieure de symptômes associés, tels qu'un comportement destructif, l'automutilation ou une anxiété excessive. Du fait de la plasticité cérébrale élevée des enfants en bas âge, les mesures entreprises à un âge précoce sont plus efficaces. Plus ces mesures visent spécifiquement l'autisme, plus leur efficacité est grande.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) réalise actuellement un projet pilote dans ce domaine⁷. L'efficacité des IPI a déjà été évaluée et ces traitements sont proposés dans plusieurs centres dans le cadre de cette expérience pilote en Suisse. L'OFAS, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) ont institué un groupe de travail chargé de décrire les normes et les objectifs d'efficacité et d'étudier les questions relatives au financement partagé et à la responsabilité conjointe des cantons et de l'assurance-invalidité. Le rapport final de la phase 1 concernant les objectifs en matière d'efficacité et la standardisation des processus est disponible. Le modèle de coûts et de financement est en cours d'élaboration.

Les bases légales requises pour cette offre seront établies en temps voulu par voie d'ordonnance. Au préalable, la Confédération devra définir en particulier le modèle de financement et la mise en œuvre concrète de la mesure.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La présente ordonnance contient le droit d'exécution de la LPASoc en matière de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille, ainsi que les dispositions d'exécution requises pour l'autorisation et la surveillance des crèches.

⁶ RSB 432.210

⁷ Cf. ordonnance de l'OFAS du 17 octobre 2018 sur le projet pilote « Intervention précoce intensive auprès des enfants atteints d'autisme infantile » (RS 831.201.74)

3.1 Autorisation et surveillance des crèches

Les critères d'autorisation et de surveillance définissent le niveau d'exigences imposé sur différents points aux crèches du canton de Berne pour assurer une prise en charge adaptée aux besoins des enfants et propice à leur développement dans un environnement sûr et sans danger pour leur santé. Il s'agit donc de normes minimales auxquelles il n'est pas possible de déroger. La garantie de « conditions propres à favoriser le développement physique et mental des enfants » (cf. art. 15 OPE) en fait partie. Ces exigences se justifient du fait que l'enfance représente une période sensible : si l'enfant ne peut pas faire certaines expériences nécessaires à son développement (p. ex. exposition à la langue, interactions sociales, etc.), ces apprentissages s'acquièrent ensuite très difficilement et certaines lacunes risquent de ne pas pouvoir être comblées. Les exigences minimales fixées par le canton doivent obligatoirement s'inscrire dans le cadre fixé par l'OPE et assurer les conditions requises par cette ordonnance en matière de prise en charge. En dehors de ces prescriptions, les crèches et leurs organismes responsables conservent leur liberté entrepreneuriale.

Il convient de faire la différence entre ces exigences minimales et les recommandations visant à optimiser différents aspects. Les structures d'accueil sont invitées à améliorer en continu la qualité de la prise en charge et à l'adapter aux besoins des parents et des enfants. Elles pourront donc se distinguer en choisissant l'approche qu'elles entendent mettre en avant. Cela étant, les critères d'autorisation et de surveillance ne dispensent pas les parents de rechercher l'établissement présentant les meilleures conditions pour leur enfant. Ces exigences leur donnent néanmoins la garantie que toutes les crèches respectent ce cadre et que leur enfant ne risque pas de subir de préjudice ou d'être privé des expériences nécessaires pour progresser dans ses apprentissages.

La nouvelle réglementation reprend les éléments qui ont fait leurs preuves tout en les structurant de manière plus simple et plus claire. Elle formule très précisément les exigences minimales, rendant superflus tout document d'accompagnement (directives, FAQ, etc.) : tous les points pertinents doivent être réglés au niveau d'une ordonnance du Conseil-exécutif ou d'une ordonnance de Direction. Les exigences relatives à l'autorisation et à la surveillance sont harmonisées : si les critères d'autorisation sont remplis, cela signifie que l'institution peut offrir dans ces conditions une prise en charge adaptée aux besoins des enfants, sûre et sans danger pour la santé. La surveillance permet ensuite de vérifier que ces dispositions sont appliquées en pratique.

3.2 Bons de garde

L'accueil extrafamilial sera désormais exclusivement subventionné au moyen de bons de garde. De nombreuses dispositions ont été reprises pratiquement intégralement de l'OPIS et de l'ordonnance de Direction du 13 février 2019 sur le système des bons de garde (ODBG)⁸. Quelques adaptations ciblées ont néanmoins été apportées aux normes en vigueur en fonction des premières expériences engrangées dans le cadre du nouveau système. Les changements introduits sont mentionnés dans le commentaire des articles concernés. Des modifications plus importantes, comme l'admission d'autres fournisseurs de prestations, pourront être envisagées lors d'une prochaine révision, lorsque davantage d'expériences auront été recueillies.

3.3 Animation de jeunesse

Les dispositions relatives à l'animation de jeunesse étant limitées dans la LPASoc, les détails de ces offres sont réglés dans la présente ordonnance. Le Conseil-exécutif y définit en particulier les conditions générales applicables aux programmes mis sur pied par les communes. Il fixe à cet effet le cadre financier et les exigences à remplir.

⁸ RSB 860.113.1

Une grande partie des dispositions en vigueur depuis 2012 sont maintenues ou légèrement adaptées dans l'OEJF. Une modification importante concerne les montants supplémentaires. Suite à la révision en 2019 de l'ordonnance du 22 août 2001 sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFC)⁹, la DSSI a redéfini le mécanisme de répartition des moyens visant à compenser des charges sociales élevées. Concrètement, les montants supplémentaires, d'un total de 7,3 millions de francs, seront désormais partagés entre les communes. Le montant supplémentaire prévu pour les villes de Berne et de Bienne est supprimé par la présente ordonnance.

3.4 Développement de la petite enfance

La LPASoc définit uniquement le but général en matière de développement de la petite enfance. La présente ordonnance précise en particulier que la mise en œuvre de ces programmes relève de l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS).

3.5 Conseil et information à l'intention des enfants et adolescents en situation de handicap ou faisant face à des conditions psychosociales difficiles et de leurs familles

Les conseils et informations fournis sur une base volontaire en faveur des enfants et des adolescents faisant face à un handicap ou à des conditions psychosociales particulièrement difficiles ont démontré leur utilité auprès des proches et des services spécialisés ces dernières années et sont désormais bien établis. Il convient donc de maintenir cette offre préventive et facile d'accès à l'intention des enfants, des adolescents et de leurs systèmes sociaux. Une distinction claire doit être établie avec les prestations proposées dans le cadre de l'école obligatoire, celles indiquées dans le domaine du soutien aux enfants et aux adolescents ou celles destinées aux enfants ne présentant pas de handicap.

3.6 Mesures pédago-thérapeutiques

La LPASoc abordant de façon très sommaire les mesures pédago-thérapeutiques préscolaires et postsecondaires, la présente ordonnance règle en détail les conditions d'accès, les processus et la procédure.

Les mesures pédago-thérapeutiques préscolaires et postsecondaires font partie de l'éventail de prestations de la DSSI et continueront d'être assurées sans changement majeur. La plupart des principes en vigueur sont maintenus. Si nécessaire, il sera désormais possible d'édicter pour certains domaines des dispositions plus précises dans une ordonnance de Direction. Ce point concerne en particulier la procédure d'évaluation et les services chargés de cette tâche, les conditions d'accès aux mesures et les modalités d'organisation des prestations. Il peut être indiqué de faire appel à des ressources spécialisées externes venant compléter l'expertise interne pour élaborer l'ordonnance de Direction.

Les modifications suivantes sont en outre introduites :

- L'éducation précoce spécialisée ne peut être autorisée que pour la durée de l'école enfantine – au maximum jusqu'au 30 septembre suivant l'entrée en 1^{re} primaire –, et non plus jusqu'à la fin de la 1^{re} primaire, comme le permettait la réglementation actuelle dans des cas motivés.
- Les mesures préscolaires et postsecondaires visant l'apprentissage d'une forme de communication pour les enfants et adolescents présentant des troubles sensoriels sont explicitement inscrites dans l'ordonnance.
- Les prestations dans le domaine des mesures pédago-thérapeutiques peuvent aussi être fournies par des professionnels et professionnelles au bénéfice d'une formation équivalente.

⁹ RSB 631.111

- Si aucun accord n'est trouvé concernant les tarifs des mesures pédago-thérapeutiques, le Conseil-exécutif est désormais habilité à fixer provisoirement les prix à certaines conditions.
- Jusqu'à présent, la majeure partie des mesures pédago-thérapeutiques (logopédie, psychomotricité et éducation précoce spécialisée) étaient assurées par des thérapeutes indépendants. Pour l'éducation précoce spécialisée, ces prestations étaient fournies par des services externes. Cette solution est désormais possible pour d'autres domaines également.
- Les conditions d'accès aux offres en matière de transport sont partiellement harmonisées avec les dispositions du concordat sur la pédagogie spécialisée.

4. Commentaire des articles

1. Dispositions générales

Article 1 Champ d'application

La présente ordonnance contient les dispositions d'exécution concernant les chapitres 4 et 10 de la LPASoc. Ces normes ne s'appliquent donc pas aux programmes mis sur pied en vertu de la nouvelle loi du 3 décembre 2020 sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants (LPEP)¹⁰ ou de la LEO révisée.

Article 2 Autorisation et rapport

L'OIAS est compétent pour délivrer les autorisations relevant du champ d'application de la présente ordonnance. Il est habilité à donner des consignes en matière de rapport et à exiger des communes la présentation des documents nécessaires pour accomplir les tâches prescrites par la LPASoc.

Article 3 Adaptation et révocation de l'autorisation

Comme jusqu'à présent, une autorisation peut être adaptée ou révoquée en cours de validité dans des cas motivés. Il est désormais précisé dans l'ordonnance que l'autorisation peut être levée à la demande de la commune lorsque celle-ci renonce à délivrer des bons de garde. La participation au système est en effet volontaire et les communes sont libres d'en sortir à tout moment.

Toute modification doit être annoncée au moins six mois à l'avance afin de donner aux communes et, le cas échéant, aux organismes responsables suffisamment de temps pour adapter leur offre aux nouvelles conditions.

En outre, il peut être nécessaire d'adapter l'autorisation en cas de fusion de communes ou de modification de la coopération intercommunale, par exemple si une commune quitte le bassin de population et met fin à la collaboration dans le domaine de l'animation de jeunesse ou si elle s'affilie à un programme existant. Dans ce cas, l'OIAS adapte le montant maximal des subventions imputables.

2. Accueil extrafamilial

2.1 Autorisation et surveillance des crèches

2.1.1 Généralités

Article 4 Régime de l'autorisation

Alinéas 1 et 2 : la présente définition se fonde sur l'article 13, alinéa 1 OPE et précise le cadre temporel. Selon la pratique actuelle des autorités compétentes pour autoriser le travail de nuit, les crèches peuvent obtenir uniquement des autorisations exceptionnelles pour des cas ponctuels, et non des autorisations générales¹¹. Comme jusqu'à présent, les structures qui proposent régulièrement des nuitées devront requérir une autorisation en tant que foyers pour enfants. Des réglementations particulières sont prévues

¹⁰ RSB 213.319

¹¹ Cf. art. 17 de la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail, LTr ; RS 822.11)

pour le personnel des foyers, qui n'est pas soumis à l'obligation de solliciter une autorisation pour le travail de nuit (art. 4, en corrélation avec l'art. 16 OLT 2¹²).

Les groupes de jeu et les cantines en particulier ne sont pas visés par le régime de l'autorisation tant que la durée et la fréquence de la prise en charge ne dépassent pas les critères fixés à l'alinéa 2. L'accueil dans un ménage privé à concurrence de cinq places au maximum n'est pas assimilé à une crèche et n'est donc pas soumis aux articles 4 et suivants de la présente ordonnance. Lorsque la personne qui propose cet accueil s'occupe également de ses propres enfants et que ceux-ci ont moins de douze ans, ils sont comptés dans l'occupation des places, vu que le taux d'encadrement est fixé en fonction du nombre d'enfants ayant besoin d'attention, d'affection, d'accompagnement, de soutien, etc. En principe, la prise en charge d'enfants à leur domicile par des jeunes gens au pair ne requiert pas non plus d'autorisation.

Alinéa 3 : les modules d'école à journée continue placés sous la responsabilité des communes conformément à la LEO ne sont pas considérés comme des crèches. Les offres d'accueil privées pour les enfants scolarisés (modules d'école privée à journée continue ou autres offres privées d'accueil parascolaire) nécessitant une autorisation ne tombent quant à elles pas sous le coup de la LEO et seront donc soumises à la surveillance de la DSSI (indépendamment du fait que ces structures acceptent ou non les bons de garde cantonaux).

Article 5 Autorité compétente

L'exécution des dispositions relatives à l'autorisation et à la surveillance relève de la compétence de l'OIAS, qui est également habilité à ordonner des mesures à l'encontre des titulaires d'une autorisation.

Article 6 Essais pilotes

La DSSI est autorisée à déroger à certaines dispositions de la présente ordonnance si cela s'avère nécessaire pour développer des modèles novateurs dans le cadre d'essais pilotes selon l'article 78 LPASoc. Le respect des prescriptions de l'OPE doit être garanti dans tous les cas.

2.1.2 Conditions d'octroi de l'autorisation

Les conditions d'octroi de l'autorisation sont régies par l'article 15 OPE. En vertu de l'article 107, alinéa 3 LPASoc, le Conseil-exécutif définit plus précisément ces exigences dans la présente ordonnance.

Article 7 Organisation de l'exploitation

Les établissements peuvent adopter différentes modalités d'organisation conformes aux buts visés. Il est important que les informations sur les règles en vigueur soient accessibles aux parents et que toute modification soit communiquée suffisamment tôt aux familles dont les enfants fréquentent déjà l'institution (cf. explications ci-après concernant les contrats de prise en charge).

- a* organisation sur le plan juridique : forme de l'entreprise, responsabilité, organisme responsable
- b* compétences et responsabilités : direction, personnes de référence, suppléances
- c* horaires d'ouverture : jours de la semaine, plages horaires prévues pour l'arrivée et le départ des enfants, vacances, jours fériés, fermetures exceptionnelles
- d* garantie de la qualité : mesures visant à contrôler la qualité telles que sondages auprès des parents ou évaluations externes, mesures de développement de la qualité
- e* collaboration avec les personnes détenant l'autorité parentale : rendez-vous prévus, compréhension des rôles, règles applicables si une autre personne vient chercher l'enfant
- f* tarifs : coûts complets pour la durée du contrat, frais de repas, prestations facturées séparément le cas échéant et coûts pour la période d'adaptation prévue selon le concept pédagogique

¹² Ordonnance fédérale 2 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail (OLT 2 ; RS 822.112)

Article 8 Contrats de prise en charge

Les crèches sont tenues de conclure des contrats avec les personnes détenant l'autorité parentale afin que les prestations prévues dans le cadre des dispositions selon l'article 7 puissent être exigibles. Les règles fixées pour les aspects mentionnés à l'article 7 en font partie (il peut suffire de renvoyer à un document publiquement accessible, clairement identifié comme tel et daté).

Bien que les rapports juridiques entre les fournisseurs de prestations et les bénéficiaires soient fondés de par la loi sur des contrats de droit public, les prétentions découlant de tels contrats font l'objet d'une action devant le tribunal régional (art. 14 LPASoc).

Toute modification doit être communiquée aux parents avec un délai suffisant pour permettre une résiliation ordinaire du contrat avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

Les contrats sont passés entre la crèche et les parents. Il appartient aux parties contractantes de faire valoir les prestations convenues.

Article 9 Infrastructure

Alinéa 1 : l'emplacement, les locaux et les équipements sont considérés comme appropriés s'ils offrent aux enfants un environnement dans lequel ils peuvent évoluer de la façon la plus autonome et la plus sûre possible, tout en bénéficiant d'activités stimulantes adaptées à leur âge. Le présent article prescrit par conséquent un certain nombre de critères à remplir dans tous les cas. Les options choisies pour mettre en œuvre ces exigences peuvent être très différentes selon les institutions. Par exemple, la température des pièces ne devrait pas descendre en principe en dessous de 20 degrés, mais il est possible de faire des exceptions pour les salles de sieste ou pour des espaces réservés à des activités durant lesquelles les enfants bougent beaucoup. A l'inverse, en cas de températures extérieures élevées, il convient de prendre des mesures pour protéger la santé des enfants et du personnel.

Alinéa 2 :

- a L'autorisation est établie pour le nombre maximal d'enfants pouvant être pris en charge en fonction de la surface disponible (enfants accueillis pour le repas de midi exclus).
- b La règle selon laquelle les salles de jeux et de repas doivent être équipées d'une ouverture sur l'extérieur exclut les fenêtres vitrées exclusivement en verre opaque, les lucarnes ou les cours intérieures. Des exceptions sont admises pour les espaces réservés à des activités particulières (dessin ou exercices de motricité p. ex.), dans lesquels les enfants ne passent pas plus de deux heures par jour. Une pièce sans fenêtre donnant sur l'extérieur ne peut pas être utilisée pour l'accueil régulier d'un groupe d'enfants. Elle peut en revanche servir de salle de sieste. Ces espaces doivent également bénéficier d'une aération suffisante (lit. d), qui peut être assurée par un système de ventilation ou par une porte donnant sur une pièce adjacente équipée d'une fenêtre permettant l'aération.
- c La lumière doit être suffisante pour les activités prévues, quelle que soit la saison. L'éclairage nécessaire dépend de l'affectation des locaux : un éclairage limité ou tamisé dans une pièce sans fenêtres est acceptable pour une salle de sieste, tandis qu'un coin lecture devra être bien éclairé.
- d L'aération peut être faite en ouvrant les fenêtres ou par un système de ventilation automatique, notamment dans les bâtiments Minergie.
- e Il est volontairement renoncé à fixer une température maximale. En cas de températures très élevées, il convient bien entendu de veiller à la santé des enfants et du personnel.
- f En font partie les tables à langer, les WC et les points d'eau. Ces règles sont aussi valables pour l'accueil organisé principalement en extérieur, par exemple en forêt. Les installations sanitaires doivent être à la portée des enfants pour qu'ils puissent les utiliser facilement dans le respect des règles d'hygiène.
- g Il peut s'agir d'espaces extérieurs directement accessibles ou situés à une distance d'environ 500 mètres. Si la surface disponible est inférieure à la consigne, il est possible de constituer des petits groupes qui s'y rendront à tour de rôle.

- h* L'état et l'agencement des équipements et installations fixes et/ou mobiles, à l'intérieur comme à l'extérieur, doivent être conformes à l'usage prévu et aux exigences de sécurité. En ce qui concerne les besoins élémentaires, les équipements nécessaires comprennent notamment du matériel pour dormir ou s'allonger, des sièges et des tables (pour manger ou jouer) et des tables à langer. Il s'agit aussi de prévoir des espaces pour se retirer et suffisamment de place pour bouger. Si les conditions le permettent, les locaux d'un domicile peuvent être utilisés durant la journée comme infrastructure pour une crèche. Afin de prévenir les atteintes à l'intégrité des enfants, l'agencement doit être conçu de façon à ce que les espaces critiques (table à langer, salle de sieste) restent visibles.
- i* Un espace calme est prévu pour les enfants qui ont encore besoin d'une sieste pendant la journée.

Alinéa 3 : cette disposition concerne plus particulièrement les crèches en forêt. En cas d'orage ou de grand froid notamment, un abri de secours doit être accessible en tout temps.

Article 10 Base économique

Alinéa 1 : une fois ouverte, une crèche doit pouvoir déployer ses activités sur le long terme, afin d'éviter que les parents se retrouvent sans solution de garde suite à la résiliation des contrats. De plus, les changements de structure d'accueil ne sont pas souhaitables au plan pédagogique.

Afin de procéder aux contrôles nécessaires, l'OIAS peut exiger de l'organisme responsable qu'il lui remette un extrait récent du registre des poursuites, lui donne accès à la comptabilité ou lui présente des comptes intermédiaires (cf. art. 26, al. 2). Il peut le demander au moment de l'octroi de l'autorisation, mais aussi en cours d'exercice.

Dans le cadre de la surveillance des institutions déjà ouvertes, il vérifie si l'existence de la crèche peut être considérée comme assurée à moyen terme au moins. Cette condition est remplie par exemple lorsque le degré de liquidité ²¹³ atteint 120 pour cent.

Alinéa 2 : s'il s'agit de structures qui ne sont pas encore en activité, l'évaluation porte sur le rapport entre les recettes et les coûts attendus. Elle s'appuie sur le bilan d'ouverture, le budget pour la première année d'exploitation et le plan financier des trois premiers exercices. Sur la base de ces documents, il s'agit de vérifier si tous les postes de dépenses nécessaires pour le programme visé sont mentionnés avec des montants corrects, si les recettes attendues correspondent aux conditions du marché et si le taux d'occupation paraît réaliste¹⁴.

Article 11 Assurances

Une assurance responsabilité civile d'entreprise garantit d'une part la couverture financière d'éventuels préjudices et, d'autre part, la pérennité économique de la crèche, qui ne pourrait supporter sans cette couverture le coût des actions en responsabilité. La somme assurée doit donc être suffisamment élevée.

Il incombe aux parents ou aux répondants de veiller à ce que les mineurs soient assurés en cas de maladie et d'accident. Les enfants doivent également être au bénéfice d'une assurance responsabilité civile couvrant les éventuels dommages causés à des tiers (en particulier à la crèche). Ces exigences doivent figurer dans les contrats passés entre l'institution et les personnes détenant l'autorité parentale.

Article 12 Concept pédagogique

Remarques générales : par définition, le personnel qualifié est à même de gérer ses actions pédagogiques et de les mettre en perspective de façon professionnelle. Néanmoins, l'article 15 OPE, en corrélation avec l'article 19 OPE, dispose clairement que l'autorité compétente doit procéder à une vérification portant aussi bien sur les « conditions propres à favoriser le développement » des enfants que sur l'application de ces dispositions dans le quotidien de la crèche.

¹³ Les engagements (comptes créditeurs) à brève échéance de paiement sont mis en regard des créances (comptes débiteurs) avec un délai de paiement comparable et des liquidités (caisse, compte bancaire).

¹⁴ La DSSI peut se référer aux tarifs pratiqués par des crèches aux conditions comparables et appliquant un programme similaire pour évaluer si les recettes escomptées sont conformes au marché. En ce qui concerne le taux d'occupation, l'expérience montre qu'un objectif de plus de 80 pour cent durant la première année est irréaliste. A partir de la troisième année, ce taux devrait pouvoir atteindre 90 pour cent et plus.

Chaque institution doit disposer à cet effet d'un concept pédagogique satisfaisant à des normes minimales, dont la mise en œuvre est contrôlée dans le cadre de la surveillance. L'observation du travail pédagogique à la lumière du concept adopté est au cœur de la visite de surveillance.

Le concept pédagogique est également utile pour le développement de la crèche et de son personnel. Il peut donc être réévalué et mis à jour régulièrement. L'autorité de surveillance vérifie également si des modifications ont été apportées au concept et si celui-ci remplit toujours les exigences minimales.

Alinéa 1 : les normes minimales sont définies comme suit :

- a Le niveau d'apprentissage et de développement individuel de l'enfant est pris en compte : le concept inclut des processus et des outils permettant de l'évaluer et de le documenter et indique comment les résultats de ces bilans sont systématiquement intégrés dans la planification et l'organisation des séquences pédagogiques. Exemple : journal d'apprentissage à consulter pour planifier les activités.
- b Le concept prévoit des mesures permettant de proposer dans tous les domaines (moteur, cognitif, social, émotionnel et linguistique) des défis et des stimulations ludiques intégrés dans le quotidien de la crèche et adaptés au niveau d'apprentissage et de développement individuel ainsi qu'à l'âge des enfants. Exemple : dresser une liste de jeux et d'activités courantes (telles que la préparation du goûter) en adaptant les exigences selon les aptitudes requises et les possibilités de développement.
- c Le concept mentionne les conditions nécessaires pour créer un environnement sécurisant et des liens de confiance : il décrit comment le personnel d'encadrement établit des relations d'empathie et de confiance avec l'ensemble des enfants et la mise en place d'un cadre stable. Exemples : écouter les enfants lorsqu'ils s'expriment et posent des questions, utiliser des rituels, mettre à profit les moments de contact avec les parents à l'arrivée et au départ des enfants pour recueillir des informations utiles à la prise en charge.
- d Le concept indique comment la participation sociale des enfants et l'encouragement linguistique sont assurés. Exemples : décrire la façon dont sont introduites les séquences de jeu et leur accompagnement en vue de favoriser les interactions entre les enfants, les méthodes employées pour une gestion constructive des conflits entre les enfants, l'utilisation de situations du quotidien pour soutenir l'apprentissage de la langue.
- e Le concept montre comment la crèche peut intégrer des enfants présentant des besoins particuliers. Les conditions nécessaires au plan de l'infrastructure et de la prise en charge sont mises en place pour offrir à ces enfants le soutien leur permettant de se développer en fonction de leurs possibilités. Exemple : des locaux accessibles en fauteuil roulant, pour que l'enfant puisse se déplacer de manière autonome dans tous les espaces, à l'intérieur comme à l'extérieur. Il se peut qu'une crèche ne soit pas en mesure d'accueillir un enfant présentant des besoins particuliers, par exemple si elle est située dans un bâtiment protégé, sur lequel il n'est pas permis d'intervenir par des mesures de construction. Par contre, une crèche ne peut pas refuser par principe de prendre en charge des enfants requérant un soutien particulier.

Alinéa 2 : outre la description de la façon dont la crèche entend favoriser le développement des enfants selon les explications susmentionnées, le concept pédagogique doit impérativement régler les aspects suivants :

- a procédure d'adaptation des enfants : période prévue, rôle des parents
- b déroulement de la journée : rythme et organisation des activités, repas, temps de repos, possibilités de mouvement
- c mélange des âges : composition des différents groupes (tranches d'âge, groupes d'enfants de même âge ou d'âges différents)

L'organisation choisie doit être compatible avec l'application des normes minimales prévues au plan pédagogique.

Article 13 Personnel

Alinéa 1 :

- a les compétences du personnel d'encadrement sont un facteur essentiel pour la qualité des structures d'accueil et leur impact positif sur le développement des enfants, cette prise en charge pouvant compenser des conditions défavorables. Les titres de formation (professionnelle) servent avant tout à attester les compétences acquises durant la formation ou à valider les compétences exigées pour l'exercice de la profession dans le cadre d'une procédure de reconnaissance. Afin de remplir les objectifs visés par la prise en charge en crèche (encadrement favorisant la santé, soutien au développement des enfants aux plans linguistique, cognitif, moteur et socio-émotionnel), seules les personnes au bénéfice des qualifications professionnelles nécessaires (attestées par un diplôme ou dans le cadre d'une procédure visant l'obtention d'un titre professionnel) seront désormais retenues pour y travailler. Il n'est donc pas exclu que des collaborateurs et collaboratrices aient acquis des compétences appropriées en dehors d'une formation professionnelle. Des procédures ont été mises en place pour permettre à ces personnes de faire reconnaître leurs compétences.
- Les stagiaires ne sont pas considérés comme du personnel qualifié et ne peuvent pas être comptés dans la dotation minimale par groupe fixée à l'article 15. Cette réglementation permet d'éviter que des stagiaires soient utilisés comme main d'œuvre bon marché et que les stages se prolongent au-delà du temps nécessaire pour atteindre les objectifs de formation¹⁵. Dans sa réponse à la motion Blaser (M 335-2013 *Formation d'assistant socio-éducatif ou d'assistante socio-éducative [orientation accompagnement des enfants] : pratique abusive des crèches*), qui a été adoptée par le Grand Conseil, le Conseil-exécutif a indiqué sa volonté de s'engager pour la suppression des stages de longue durée dans le domaine de l'accueil des enfants. La décision d'exclure les stagiaires du personnel pris en compte dans le taux d'encadrement permet de concrétiser cette demande de manière fondée et sans occasionner de charges administratives supplémentaires. Il est probable qu'à l'entrée en vigueur de la présente réglementation, les crèches remplaceront les stagiaires par des apprentis. La DSSI part du principe que les charges salariales et les tâches d'encadrement sont comparables pour ces deux catégories de personnel. Ce changement ne devrait donc pas avoir d'incidence sur les coûts.
- b Les apprentis et apprenties ainsi que les étudiants et étudiantes d'une filière sanctionnée par un titre visé à l'article 13, alinéa 1, lettre a peuvent assumer des tâches de prise en charge s'ils ont un niveau de connaissances et d'expérience suffisant (selon l'évaluation faite par la personne de référence dans l'établissement ou par leur formateur ou formatrice, ce bilan pouvant être contrôlé par l'autorité de surveillance). En pareil cas, ils peuvent être comptés dans le taux d'encadrement au même titre que le personnel qualifié dès le début de leur formation (s'ils ont 25 ans ou plus) ou à partir de la 2^e année d'études ou d'apprentissage (s'ils ont moins de 25 ans). Toutefois, un groupe ne peut en aucun cas être pris en charge uniquement par une ou plusieurs personnes en formation ou par du personnel sans formation (y compris durant les heures creuses).
- c Les personnes qui ont déposé une demande pour obtenir un titre reconnu dans le cadre d'une procédure de validation ou des options prévues à l'article 32 de l'ordonnance fédérale du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr)¹⁶ peuvent également être incluses dans le taux d'encadrement¹⁷. Comme pour les apprentis et apprenties et les étudiants et étudiantes (lit. b), les personnes de moins de 25 ans ne peuvent être comptées dans le taux d'encadrement qu'après avoir acquis une année de pratique professionnelle. En outre, elles doivent avoir un niveau de connaissances et d'expérience suffisant pour assumer des tâches de prise en charge. Enfin, il doit exister une convention de formation spécifiant en particulier la disposition de la crèche à assurer les

¹⁵ Les formations concernées par le présent chapitre n'exigent pas de stage préalable ou alors un stage de six mois/800 heures de travail. Les stages qui ne constituent pas une condition d'admission à la formation peuvent permettre au candidat ou à la candidate de découvrir le quotidien professionnel et/ou, à l'inverse, à l'institution de voir comment travaille une personne intéressée par une place d'apprentissage. Dans les deux cas, il n'y a généralement pas de justification pour prolonger le stage au-delà d'une année (il peut être difficile de prévoir une durée plus courte en raison des contraintes administratives et du processus de recrutement).

¹⁶ RS 412.101

¹⁷ Cf. https://www.erz.be.ch/erz/fr/index/mittelschule/mittelschule/maturitaet_fuer_erwachseneundpasserellenangebot.html (lien : novembre 2021)

cadres d'apprentissage requis, mais aussi à proposer et à organiser l'examen pratique dans l'institution.

- d Dans le canton de Berne, des crèches emploient actuellement des collaborateurs et collaboratrices de longue date travaillant comme « personnel non qualifié » dans le cadre de l'autorisation délivrée par l'Office des mineurs (OM) ou sous la surveillance d'une commune. Afin d'éviter que ces personnes ne perdent leur emploi, la présentation d'un contrat à durée indéterminée au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation aura valeur d'autorisation leur permettant de continuer de travailler dans l'institution en tant que personnel qualifié. En revanche, les nouvelles exigences relatives à la formation sont applicables en cas de résiliation ou de nouvel engagement. Les personnes concernées ont la possibilité de faire reconnaître leur expérience professionnelle par une procédure d'équivalence qui leur permettra d'obtenir un titre de formation valable dans d'autres crèches.

Les crèches pourront bien entendu continuer d'engager du personnel n'ayant pas de qualifications spécifiques. Toutefois, si ces personnes ne possèdent pas de diplômes reconnus, elles ne pourront pas assumer des tâches de prise en charge et ne compteront pas dans le calcul du taux d'encadrement (cf. art. 15).

Alinéa 2 : SAVOIRSOCIAL édicte des recommandations¹⁸ suivies par l'INC indiquant quels sont les titres admis (c'est-à-dire les qualifications reconnues) pour pouvoir encadrer comme formateur ou formatrice des personnes suivant la filière d'assistant socio-éducatif ou d'assistante socio-éducative. Par souci de cohérence (les exigences doivent être les mêmes pour le personnel qualifié de la crèche et pour les personnes autorisées à superviser la formation), ces recommandations sont reprises sans changement. En outre, d'autres titres de formation pourraient être reconnus moyennant un cours de perfectionnement d'au moins cinq jours dans le domaine professionnel concerné. Toutefois, en l'absence de données claires sur la disponibilité et les caractéristiques des formations qui permettraient de transmettre des compétences appropriées, il est renoncé pour l'heure à approfondir cette option.

Article 14 Direction

Les directeurs et directrices de crèche doivent posséder les connaissances et les aptitudes requises pour leur fonction en plus des compétences en matière de prise en charge et d'encouragement des enfants. Ils assument des tâches dans les domaines suivants : administration et planification, conduite et développement du personnel, pilotage stratégique et financier de l'institution et communication. Le canton a en effet tout intérêt à ce que les crèches soient exploitées sur le long terme et gérées de façon appropriée. Les exigences supplémentaires posées au personnel de direction sont avant tout motivées par l'importance de ces qualifications pour la qualité de la prise en charge : une direction qui fonctionne correctement est une condition indispensable pour permettre aux collaborateurs et collaboratrices de mettre en place un cadre stable et sécurisant. Le personnel a besoin d'une planification et d'un pilotage cohérents et d'une direction compétente pour les questions liées à la pédagogie et à l'exploitation de l'institution.

Il n'est pas nécessaire qu'une seule personne réunisse toutes ces compétences. Celles-ci peuvent être partagées entre plusieurs personnes, mais aussi entre l'organisme responsable et les directions des crèches.

Les organismes responsables et les crèches sont libres de prévoir des exigences plus élevées, ce qui peut se justifier en particulier pour les organisations de grande taille dotées d'une direction ou d'un soutien pédagogique centralisé.

¹⁸ Cf. https://savoirsocial.ch/wp-content/uploads/2021/03/FaBe-Betriebe-Mindestanforderungen_F_neue-Vorlage.pdf (lien : novembre 2021)

Article 15 Taux d'encadrement

Remarques générales : les frais de personnel représentent de loin le poste de dépenses le plus important pour les crèches¹⁹. Par conséquent, le taux d'encadrement a un impact économique majeur sur les coûts totaux d'une institution, le calcul des tarifs facturés aux parents et l'éventuelle marge bénéficiaire s'il s'agit d'organismes privés. Il constitue également un critère décisif pour la qualité pédagogique de la prise en charge, en plus des qualifications du personnel.

Le taux d'encadrement indique le personnel requis par rapport au nombre d'enfants. Il définit le nombre de places qu'une personne peut encadrer (travail pédagogique direct)²⁰. Le pourcentage de postes nécessaire pour les places prévues varie en fonction des heures d'ouverture de l'institution. La crèche ou son organisme responsable doit s'assurer que le personnel est suffisant pour garantir en tout temps le respect du taux d'encadrement, y compris en cas d'absences pour cause de maladie par exemple. Le personnel qualifié inclus dans le calcul doit s'occuper exclusivement de la prise en charge des enfants ; si des personnes assistent à une séance ou assument d'autres tâches, elles ne peuvent bien évidemment pas être comptées dans la dotation requise.

Alinéa 1 : le taux applicable jusqu'à présent était d'une personne qualifiée pour six places. Il passera désormais à une pour sept, ce taux étant entendu *par groupe d'enfants*. La règle selon laquelle une personne ne peut pas s'occuper seule de plus de cinq places est maintenue. La réduction du nombre minimal requis de personnes assumant des tâches de prise en charge dans un groupe offre une plus grande souplesse aux crèches : elles peuvent diminuer l'encadrement dans un groupe et affecter davantage de personnel à un autre groupe présentant des besoins plus importants. Les crèches ont ainsi la possibilité de transférer des ressources entre les groupes en fonction de la situation, tandis que les indices prévus par catégorie d'enfants (cf. al. 3) doivent être respectés en tout temps.

L'ancienne réglementation prévoyait déjà la possibilité de diminuer le personnel d'encadrement durant les heures creuses lorsqu'il y a moins d'enfants. Dorénavant, il sera possible de constituer en dehors de ces périodes également des groupes réunissant un plus petit nombre d'enfants sous la responsabilité d'une seule personne, comme c'est déjà le cas aujourd'hui dans l'accueil familial de jour. Selon les nouvelles dispositions, si le nombre d'enfants pris en charge correspond à cinq places ou moins, la présence d'une seconde personne n'est pas nécessaire. Cette réglementation permet donc d'imaginer à la fois des groupes comptant moins d'enfants dans de grandes crèches et la création de petites crèches plus proches dans leur fonctionnement de l'accueil familial de jour.

Alinéa 2 : l'assouplissement prévu à l'alinéa 1 ne doit pas être utilisé pour réduire de façon générale la dotation en personnel assumant des tâches de prise en charge, ce qui porterait atteinte à la qualité de l'accueil en crèche. C'est pourquoi le taux d'encadrement à respecter pour l'ensemble de l'institution est maintenu à une personne pour six places au minimum. En pratique, cela signifie qu'une petite crèche comptant un seul groupe de douze places devra garantir à tout moment la présence d'au moins deux collaborateurs ou collaboratrices assumant des tâches de prise en charge. En raison de sa taille, elle ne pourra pas utiliser la possibilité offerte à l'alinéa 1 de gérer les ressources de façon plus souple, compte tenu des limites posées par le présent alinéa. Une crèche plus grande proposant 24 places pourrait en revanche constituer un groupe de 14 enfants avec deux personnes assumant des tâches de prise en charge (taux de 1 pour 7 admis conformément à l'al. 1) et un groupe requérant un encadrement plus important de dix enfants avec deux personnes assumant des tâches de prise en charge (taux de 1 pour 5). Globalement, le taux d'encadrement serait de quatre personnes pour 24 places, soit une personne pour six places, ce qui correspond à la norme définie à l'alinéa 2.

Alinéa 3 : un indice de 1,5 place est appliqué pour les enfants de moins de douze mois et ceux présentant des besoins particuliers. Le besoin d'encadrement est réduit à 0,75 place pour les enfants fréquentant l'école enfantine. Ces derniers sont généralement plus autonomes que ceux d'âge préscolaire et cette autonomie progresse encore à partir de la troisième année d'école, raison pour

¹⁹ Cf. Ecoplan (2008) : *Kosten Kindertagesstätten. Erhebung der effektiven Kosten der ASIV-Kindertagesstätten und Vergleich mit den Normkosten. Bericht im Auftrag des Sozialamtes des Kantons Bern*. Berne : Ecoplan

²⁰ Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant kibesuisse (2016) : *Richtlinien für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten*. Kibesuisse : Zurich (https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Publikationen_Deutsch/kibesuisse_Broschuere_Richtlinien_Kindertagesstaetten_A5_low.pdf, en allemand uniquement) (lien : novembre 2021)

laquelle un indice réduit à 0,5 est fixé pour ces enfants. Concrètement, l'encadrement nécessaire pour un groupe composé exclusivement d'enfants de troisième année ou plus est le suivant : une personne jusqu'à dix enfants, deux personnes jusqu'à 28 enfants²¹.

Article 16 Prise en charge par des personnes en apprentissage

Il convient de faire une distinction entre le personnel habilité à assumer des tâches de prise en charge (qui est inclus dans le taux d'encadrement selon l'art. 15, al. 1 et 2) et le personnel qualifié conformément à l'article 13, alinéa 1, lettre a. Ces deux catégories ne sont pas équivalentes. A certaines conditions, des personnes sans formation spécialisée peuvent en effet être comptées dans le taux d'encadrement (art. 13, al. 1, lit. b à d). En pareil cas, les limites fixées dans le présent article doivent être respectées.

Article 17 Mesures de sécurité

Afin de garantir la sécurité des enfants, toutes les sources de danger prévisibles doivent être éliminées par des dispositions structurelles adéquates ou par des procédures définies et appliquées de façon rigoureuse.

Les risques potentiels varient selon les équipements de la crèche. Si l'institution possède une cuisine, elle doit par exemple prévoir des dispositifs de sécurité pour que les couverts tranchants et/ou pointus, les objets brûlants, les fours et les plaques de cuisson soient hors d'atteinte des enfants.

Il convient par ailleurs de s'assurer par exemple qu'aucune porte non verrouillée ne donne sur une rue ou des espaces extérieurs dangereux et d'éviter tout risque de chute en cas de fenêtre ouverte. Ces risques peuvent être gérés par des protocoles adaptés : pendant l'aération de la pièce, se placer à une distance permettant d'intervenir immédiatement en cas de besoin si une fenêtre présente un danger, accompagner les enfants lorsqu'ils se déplacent dans des espaces non sécurisés, etc.

S'agissant des produits chimiques, les précautions portent en particulier sur les produits de nettoyage, les médicaments ainsi que les engrais et les produits phytosanitaires.

Article 18 Plan d'urgence et soins d'urgence aux enfants

Remarques générales : les crèches sont tenues de protéger l'intégrité psychique et physique des enfants qui leur sont confiés. Toutefois, il peut arriver que des accidents se produisent ou que des enfants tombent malades durant les heures de prise en charge. Le risque d'incendie ne peut pas non plus être exclu. Les conséquences seront d'autant moins dommageables que l'institution sera bien préparée à faire face à de tels événements. Il n'est pas possible de prescrire des règles précises, car plusieurs solutions peuvent être envisagées et la situation diffère d'une crèche à l'autre. L'établissement d'un plan d'urgence permet de définir à l'avance les comportements à adopter et de faire connaître au personnel ces dispositions afin qu'il puisse s'y référer et réagir sans tarder de façon appropriée.

Le plan d'urgence peut faire partie intégrante du programme d'exploitation. Il doit être accessible aux personnes détenant l'autorité parentale avant la signature du contrat (p. ex. sur le site internet).

En ce qui concerne les maladies et les accidents, il est important de faire la distinction dans le plan d'urgence entre les cas mineurs et les cas graves et de déterminer dans quelle situation il convient d'appeler le ou la médecin de référence collaborant avec la crèche. Ce document réglera également la gestion des allergies et précisera les dispositions particulières à appliquer en cas d'urgence lorsqu'un membre du personnel s'occupe seul d'un groupe d'enfants pendant les heures creuses.

Tous les collaborateurs et toutes les collaboratrices doivent connaître le plan d'urgence afin de pouvoir l'appliquer en cas de besoin. Les personnes assumant des tâches de prise en charge sont en outre formées aux soins d'urgence aux enfants et tenues de mettre à jour régulièrement ces connaissances. Il existe des cours permettant d'acquérir des compétences pratiques en la matière et de gérer les

²¹ Pour les écoles à journée continue, le taux d'encadrement est d'une personne pour dix enfants (ou deux personnes pour 20 enfants).

situations d'urgence médicale chez les enfants : réaction allergique, risque d'asphyxie dû à la présence de corps étrangers dans les voies respiratoires, brûlure (y c. par des liquides chauds), intoxication ou accident dentaire notamment.

Article 19 Prévention des abus

Remarques générales : les abus au sens de cet article concernent aussi bien les cas manifestes de violence physique ou sexuelle que les transgressions moins évidentes – la plupart du temps involontaires et inconscientes – qui laissent des traces chez les enfants. Il est important de montrer aux enfants que leur corps leur appartient et qu'ils ont le droit de décider de ce qui est bon pour eux, dans les limites imposées par leur âge.

Afin de réduire autant que possible le risque d'abus, il est interdit d'employer une personne ayant commis une infraction qui fait craindre que le bien de l'enfant pourrait être compromis. Avant leur engagement, tous les collaborateurs et toutes les collaboratrices sont donc tenus de présenter un extrait du casier judiciaire destinés à des particuliers et un extrait spécial du casier judiciaire destinés à des particuliers. Ces documents seront ensuite demandés régulièrement, au minimum tous les cinq ans. Une preuve au moins équivalente est requise pour les personnes en provenance de l'étranger.

Outre des conditions externes relativement simples, la prévention des abus comprend des aspects liés à la gestion du personnel et à l'approche pédagogique. Seul un environnement de travail ouvert permet de débattre des limites des enfants et de mener une réflexion critique sur son propre comportement. L'obligation de signer une déclaration d'engagement y contribue. Cette déclaration présente les règles de comportement nécessaires dans le cadre d'un programme de prévention, mais a aussi un effet psychologique sur la personne qui la signe. La DSSI mettra à disposition un document type. Tout soupçon d'abus grave conduit à la libération immédiate des fonctions du collaborateur ou de la collaboratrice afin de protéger l'enfant ou les enfants concernés : il serait impensable de laisser un enfant en présence de la personne soupçonnée d'abus. Toutefois, il est aussi important d'éviter d'agir sans preuves, sur une simple intuition : une décision de mettre fin aux rapports de travail doit toujours respecter le principe de la proportionnalité. Le Centre de puériculture du canton de Berne apporte son aide gratuitement aux personnes souhaitant obtenir un avis externe sur leurs observations.

Le fait de demander régulièrement un extrait et un extrait spécial du casier judiciaire des membres du personnel dans le cadre des conditions d'autorisation constitue une mesure sévère. Celle-ci s'avère néanmoins proportionnée au regard de l'article 11 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999²² (Cst. ; protection des enfants et des jeunes) et de l'article 15, alinéa 1, lettre a OPE (garantie de conditions propres à favoriser le développement physique et mental des enfants). La base légale formelle de l'alinéa 1, lettre b se trouve à l'article 107, alinéa 3 LPASoc, qui délègue au Conseil-exécutif la compétence de fixer d'autres conditions d'octroi.

Article 20 Alimentation

Les préférences et les habitudes culturelles sont nombreuses dans le domaine de l'alimentation. Il incombe en premier lieu aux parents de s'assurer que les repas proposés à la crèche répondent à leurs souhaits et à leurs attentes. De son côté, la crèche est libre de décider jusqu'où elle entend adapter ses prestations à la demande, notamment en ce qui concerne les régimes spéciaux. Elle doit toutefois observer les prescriptions cantonales en matière d'alimentation, qui protègent les enfants contre le risque de préjudice à la santé, y compris sur le long terme (hors cas d'intolérances particulières). Les recommandations de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) font autorité. Elles sont publiées actuellement sur le site <https://bonappetitespetits.ch>. Ces recommandations n'abordent pas uniquement la sécurité des denrées alimentaires, mais aussi les bases d'une alimentation adaptée aux enfants en fonction de leur âge. Ces éléments font partie des aspects à prendre en compte pour un développement sain des enfants.

²² RS 101

Par ailleurs, il est important d'organiser les moments de repas de façon à offrir un cadre détendu. Il n'est pas permis de mettre les enfants sous pression en leur demandant par exemple de finir leur assiette à tout prix, de se dépêcher de manger dans une atmosphère stressante, etc.

2.1.3 Procédure d'autorisation

Article 21 Demande

Alinéa 1 : l'organisme responsable dépose une demande d'autorisation auprès de l'OIAS. La crèche en tant qu'entité désigne l'organisation placée sous la responsabilité d'une direction ou d'une codirection. Cette définition vaut également si la crèche est répartie sur plusieurs sites à des adresses différentes.

Alinéa 2 : le formulaire de demande contient des données sur le but et la forme juridique de la crèche, sur l'âge des enfants pris en charge et le nombre maximal de places pouvant être occupées simultanément, sur l'identité du directeur ou de la directrice et, le cas échéant, sur l'organisme responsable. Il permet aussi d'attester les connaissances requises en matière d'alimentation, de fournir des informations sur la préparation des repas et, si nécessaire, la confirmation de l'annonce auprès du Laboratoire cantonal.

Les documents à joindre à la demande comprennent en particulier

- a les informations sur le but et la forme juridique de la crèche,
- b des indications sur l'organisation de l'exploitation (p. ex. règlement ou programme d'exploitation ; cf. art. 7),
- c la documentation relative au site, assortie du contrat de bail et du procès-verbal des mesures de sécurité prises (cf. art. 17),
- d le concept pédagogique (cf. art. 12),
- e les contrats de travail et les pièces attestant des qualifications des membres de la direction et du personnel, y compris l'attestation de cours de soins d'urgence aux enfants, les extraits et extraits spéciaux du casier judiciaire destinés à des particuliers et les déclarations d'engagement (cf. art. 13 ss et 19),
- f le plan d'urgence (cf. art. 18).

Il est volontairement renoncé à exiger la présentation de programmes spécifiques autres que ceux nécessaires à l'examen des modalités d'application choisies par l'institution (concept pédagogique) ou posant des règles de comportement (déclaration d'engagement). Une crèche peut néanmoins établir des programmes non prescrits par la loi afin de sensibiliser son personnel à certains aspects (p. ex. concept en matière d'hygiène), d'autant que les éléments importants pour la santé, le développement et la sécurité des enfants sont vérifiés dans le cadre de la surveillance.

Article 22 Contrôle du respect des conditions d'octroi de l'autorisation

Alinéa 1 : toute la procédure d'autorisation se déroule par voie électronique (dépôt des demandes, enregistrement, établissement des autorisations).

A réception d'une demande, l'OIAS vérifie que celle-ci contient tous les documents requis. S'il manque des éléments, il demande au requérant ou à la requérante de compléter son dossier en lui fixant un délai. Lorsque les informations manquantes ne sont pas présentées dans le délai imparti, l'office rend une décision d'irrecevabilité.

Alinéa 2 : en cas de doutes ou de questions sur des éléments de fond, l'OIAS peut demander un entretien par téléphone ou en personne avec le requérant ou la requérante. Si les incertitudes concernent le site et les locaux, il peut organiser une visite sur place.

Les moyens de preuve mentionnés ne sont pas les seuls à la disposition de l'OIAS. L'autorité délivrant les autorisations peut bien entendu recourir à tous les moyens de preuve appropriés (cf. art. 19, al. 1 LPJA²³).

²³ Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RSB 155.21)

Article 23 Octroi de l'autorisation

Alinéa 1 : si toutes les conditions sont remplies, l'organisme responsable reçoit une décision d'autorisation à durée illimitée. Ce document précise que les titulaires de l'autorisation s'engagent à communiquer immédiatement à la DSSI toute modification ayant une incidence sur le respect des critères fixés.

Lorsque des exigences importantes ne sont pas encore satisfaites, il est possible de délivrer une autorisation assortie d'une condition suspensive. Cette condition doit être remplie au moment de l'ouverture de l'institution (début de l'accueil des enfants). Si ce n'est pas le cas, l'autorisation perd sa validité juridique et l'exploitation devient illicite.

Alinéa 2 : si les différents sites d'une crèche ne sont pas placés directement sous la responsabilité d'une direction unique au sens du présent alinéa, chacun d'eux doit requérir une autorisation et répondre à toutes les conditions posées.

2.1.4 Exploitation

Article 24 Tâches incombant aux titulaires d'une autorisation d'exploiter

Il appartient à l'organisme responsable de la crèche d'assurer le bon fonctionnement de l'exploitation. Le présent article récapitule les prescriptions figurant dans d'autres dispositions afin de définir les responsabilités. Ainsi, les bases stratégiques correspondent à l'article 7 et aux articles 10 à 12.

Article 25 Obligation d'annoncer

L'article 18 OPE indique quels types de modifications des conditions de prise en charge doivent être communiquées et à quel moment. Le présent article précise cette obligation et prévoit en particulier que les événements extraordinaires doivent être annoncés, de même que les mesures prises à cet égard. Les événements susceptibles de porter atteinte à l'exploitation de la crèche incluent les cas dans lesquels les répercussions sur la situation et le bien-être du personnel sont importantes.

2.1.5 Surveillance

Article 26 Inspections

En vertu de l'article 19 OPE, les crèches « reçoivent la visite d'un représentant qualifié de l'autorité aussi souvent que cela est nécessaire, mais au moins une fois tous les deux ans ». Les visites de surveillance ne sont généralement pas annoncées afin de pouvoir vérifier de manière inopinée si les directives sont respectées. Les inspections décidées suite à l'identification de risques spécifiques sont effectuées indépendamment de ces contrôles périodiques.

Les crèches sont soumises à une obligation de collaborer leur imposant notamment de donner accès à leurs locaux et de présenter les documents requis (cf. art. 102 LPASoc).

La visite de surveillance se divise en deux parties : l'inspection proprement dite permettant de vérifier sur place des aspects qui sont observés et documentés et une analyse ultérieure des documents actualisés. Ces derniers sont demandés lors de la visite (y compris pour les crèches contrôlées auparavant par les communes ou qui disposaient d'une autorisation de l'OM) et peuvent être fournis en version imprimée ou sous forme électronique. La personne chargée de l'inspection a la possibilité de fixer un délai. Si les documents ne sont pas présentés à temps, l'OIAS peut prolonger le délai ou rendre une évaluation négative.

La visite de surveillance porte essentiellement sur les interactions pédagogiques et le fonctionnement de la crèche dans son ensemble. A cette fin, la personne qui se rend sur place doit pouvoir accompagner et observer pendant un certain temps les collaborateurs et les collaboratrices présents, sans interagir avec le personnel et les enfants dans la mesure du possible. Elle y consacre en général 90 minutes afin de pouvoir suivre différentes situations pédagogiques et permettre aux enfants et aux adultes de s'habituer à sa présence. Les observations recueillies en lien avec les éléments obligatoires du concept pédagogique sont consignées dans un procès-verbal.

Conformément à l'article 19, alinéa 2 OPE, les visites de surveillance incluent des entretiens avec les enfants. Du point de vue professionnel, cette exigence ne pose pas de problème, dans la mesure où les enfants sont habitués à échanger avec les adultes qui les accueillent et les collaborateurs et collaboratrices du canton en charge de la surveillance possèdent des qualifications pédagogiques. En outre, les questions portent uniquement sur la situation en matière de prise en charge. Il ne s'agit pas ici d'une audition formelle dans le cadre d'une procédure administrative.

Article 27 Réclamations

En cas de manquements, l'OIAS ordonne en principe à l'institution d'y remédier dans un délai variant selon les cas entre une semaine et trois mois. La fermeture immédiate est prononcée uniquement en cas de danger imminent pour les enfants.

Si les lacunes n'ont pas été comblées au terme du délai imparti, l'OIAS retire l'autorisation d'exploiter. Suivant la gravité de l'infraction, il peut ordonner la révocation sur-le-champ ou en principe dans un délai maximal de trois mois. La proportionnalité doit toujours être respectée lors de l'exécution.

L'autorité prononce la fermeture immédiate de l'institution si celle-ci présente un danger important pour la santé psychique ou physique des enfants et que ces risques ne peuvent être éliminés par des mesures correctrices immédiates ou ne peuvent l'être dans un délai raisonnable.

Les personnes détenant l'autorité parentale sont informées de la décision directement par l'OIAS au plus tard dans les deux semaines suivant la notification écrite à la crèche.

2.2 Bons de garde

2.2.1 Généralités

Article 28 Autorisation

Seules les communes au bénéfice d'une autorisation peuvent délivrer des bons de garde. L'adhésion au système est possible en tout temps, mais il est préférable de le faire soit pour le mois d'août (début de la période de validité des bons), soit pour le mois de janvier (début de l'année de décompte). Etant donné que le canton ne limite pas le nombre de bons, l'admission à la compensation des charges des dépenses encourues pour les prestations d'accueil extrafamilial selon le système des bons de garde fait l'objet d'une autorisation unique à durée illimitée.

Article 29 Contingentement

Le canton cofinance tous les bons délivrés en vertu de la présente ordonnance. 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.

L'article 46, alinéa 1 LPASoc prévoit que les communes peuvent continger les bons de garde. Les communes étant soumises à une franchise de 20 pour cent, il est possible qu'elles recourent à cette solution pour ne pas dépasser le budget disponible. En pareil cas, elles ont l'obligation de définir la procédure d'émission des bons de garde, y compris les critères de priorité, ainsi que les modalités des restrictions dans un règlement qui devra être adopté avant la fin de l'exercice précédant la période durant laquelle le contingentement sera appliqué pour la première fois.

Pour qu'une commune puisse attribuer les bons par degré de priorité en cas de contingentement, elle doit déterminer une date de référence pour le dépôt des demandes par les parents. Il convient de prévoir un intervalle suffisamment long avant le 1^{er} août, qui correspond au début de la période de validité des bons. La procédure prend en effet plus de temps si le nombre de bons est limité. Très souvent, les parents ont besoin de savoir s'ils pourront bénéficier d'un bon avant de rechercher une solution d'accueil.

La commune qui opte pour le contingentement doit de plus tenir une liste d'attente, sur laquelle elle inscrit les parents qui n'ont pas pu bénéficier d'un bon de garde malgré le besoin attesté ou qui sollicitent une hausse du taux de prise en charge admissible en raison d'une augmentation de leur activité (dans les communes appliquant le contingentement, il est aussi possible de demander en tout temps une adaptation n'excédant pas le cadre du taux admissible).

La liste d'attente vise à prioriser les cas. Il incombe aux communes de définir des critères de priorité et de gérer cette liste.

Article 30 *Groupe cible*

Les bons de garde sont destinés en premier lieu aux enfants d'âge préscolaire et à ceux en âge d'aller à l'école infantine. L'accueil en crèche est donc subventionné tout au plus jusqu'à la fin de l'école infantine. En ce qui concerne l'accueil chez des parents de jour membres d'une organisation admise dans le système, des bons de garde peuvent être délivrés jusqu'au terme de l'enseignement obligatoire.

Les communes sont autorisées à restreindre le groupe cible et à limiter l'émission de bons de garde pour l'accueil extrafamilial d'enfants scolarisés. Dans de nombreuses communes, ces derniers bénéficient du système de l'école à journée continue²⁴ dès l'école infantine et ne sont pas pris en charge dans des crèches, sauf à titre exceptionnel. 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 31 *Principe*

L'alinéa 1 résume les principales conditions fixées pour bénéficier de bons de garde. Ceux-ci sont accordés aux personnes détenant l'autorité parentale qui vivent dans le même ménage que l'enfant bénéficiant d'une prise en charge extrafamiliale.

Le principe du ménage commun signifie que l'enfant doit habiter avec la personne détenant l'autorité parentale et non pas séjourner ponctuellement au domicile de celle-ci. Il n'est pas nécessaire que l'enfant y réside officiellement. En cas de garde alternée par exemple, l'enfant partage le domicile de ses deux parents, mais n'a qu'une adresse déclarée.

Selon l'alinéa 1, lettre a, l'accueil extrafamilial est subventionné uniquement lorsque la personne détenant l'autorité parentale a besoin d'une telle prise en charge. Les motifs pris en compte sont exposés à l'article 36. En outre, le revenu déterminant doit être inférieur à 160 000 francs et les parents doivent atteindre le taux d'activité minimal requis (sauf si l'enfant est pris en charge en raison de besoins d'ordre social ou linguistique, cf. art. 37, al. 3).

Il faut également que la commune de domicile des personnes détenant l'autorité parentale soit autorisée à participer au système des bons de garde.

Alinéa 2 : au sens de la présente ordonnance, les personnes détenant l'autorité parentale désignent les parents ou tout autre adulte responsable au premier chef des soins, de l'éducation et de l'instruction de l'enfant. Les parents nourriciers qui prennent en charge un enfant de manière durable ou pendant la semaine sont donc aussi concernés par les articles mentionnant les personnes détenant l'autorité parentale, même si ce n'est pas explicitement précisé. Les parents nourriciers déposent la demande de bon de garde pour l'enfant dont ils ont la charge auprès de leur commune de domicile. Ils constituent l'unité de référence (ménage) pour le calcul du bon en fonction des conditions financières et sont tenus de fournir la preuve du besoin. Les partenaires sont également considérés comme des personnes détenant l'autorité parentale au sens de la présente ordonnance lorsque la demande est déposée en commun avec la personne détenant l'autorité parentale conformément à l'article 61, alinéa 1, notamment en vue de l'examen du besoin et de la situation financière.

²⁴ Cf. à ce sujet l'ordonnance du 28 mai 2008 sur les écoles à journée continue (OEC ; RSB 432.211.2)

Article 32 Organisations d'accueil familial de jour

Alinéa 1 : les organisations d'accueil familial de jour au sens de la présente ordonnance gèrent un service de coordination faisant le lien entre les parents de jour et les personnes détenant l'autorité parentale sur des enfants qu'elles souhaitent faire garder. Elles proposent contre rémunération une prise en charge régulière au domicile de l'une des familles qu'elles emploient. Il s'agit en principe *d'un* papa de jour ou *d'une* maman de jour, qui s'occupent d'un ou de plusieurs enfants chez eux, souvent en plus de leurs propres enfants.

La plupart de ces organisations sont constituées en association, mais elles peuvent aussi avoir pour organisme responsable une fondation, une société anonyme, une entreprise individuelle, une société à responsabilité limitée ou une corporation de droit public (p. ex. une commune). Elles emploient en général une direction, des personnes chargées de la coordination et des parents de jour. Elles soutiennent à la fois les familles à la recherche d'une solution de garde et les parents de jour souhaitant offrir leurs services tout en les déchargeant des tâches administratives.

Alinéa 2 : les organisations d'accueil familial de jour signent les contrats avec les personnes détenant l'autorité parentale et leur facturent les coûts de la prise en charge (déduction faite du bon de garde le cas échéant).

Alinéa 3 : les bons de garde ne peuvent pas être émis pour toutes les prises en charge. Ils ne sont pas valables pour

- la prise en charge d'enfants vivant dans le même ménage que la personne qui en assure la garde,
- la prise en charge par des personnes ayant avec l'enfant des liens de parenté directe au premier degré (père, mère) ou au deuxième degré (grand-mère, grand-père) ou collatérale au deuxième degré (frère, sœur) ou au troisième degré (tante, oncle) et
- la prise en charge par des parents nourriciers.

Les organisations veilleront à ne pas accorder de confirmation de place dans ces situations. Il n'est pas permis d'affecter des fonds publics à la prise en charge des enfants par de proches parents. Cette solution est généralement considérée comme avantageuse par les deux parties et les aspects monétaires jouent dans ce cas un rôle mineur, voire insignifiant.

Article 33 Assurance de la qualité par les organisations d'accueil familial de jour

Les organisations d'accueil familial de jour répondent de la qualité de la prise en charge par des parents de jour. A cet effet, elles doivent notamment adopter un programme écrit définissant les principes organisationnels et pédagogiques (responsabilités, organisation de l'exploitation, dotation en personnel, procédure en cas d'urgence et de situation de crise, financement, objectifs et méthodes pédagogiques).

L'organisation vérifie également que les parents de jour qu'elles emploient possèdent les aptitudes requises et observent l'obligation de s'annoncer prévue à l'article 12 OPE. Les critères appliqués pour évaluer les aptitudes personnelles sont précisés dans le *Modèle relatif à la surveillance dans le domaine des prestations d'accueil familial de jour* des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA). Il faut en particulier que les parents de jour soient en bonne santé psychique et physique et disposés à participer aux cours de formation et de perfectionnement requis. Ils doivent également démontrer qu'ils disposent d'un logement adéquat et de l'infrastructure nécessaire pour répondre aux besoins des enfants (cadre offert pour dormir et jouer, matériel de jeu adapté à l'âge, etc.). Les parents de jour sont en outre tenus de suivre un cours d'introduction avant de démarrer leur activité ou dans les six mois suivant leur affiliation à l'organisation. Si les soins d'urgence aux enfants n'en font pas partie, ils doivent compléter cette formation par un cours spécifique, qui devra être répété tous les deux ans.

Les organismes responsables s'assurent par ailleurs que la coordination est assumée par des personnes compétentes. La Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant (kibesuisse) recommande pour cette activité un diplôme d'éducateur social/éducatrice sociale (ES/HES) ou d'éducateur/éducatrice de l'enfance (ES) ou une formation équivalente. Parmi les normes fixées figure l'obligation pour toute personne travaillant dans un service de coordination d'accomplir la formation à la coordination de l'accueil familial de jour de kibesuisse (sur 12 jours) ou de l'Ecole d'études sociales et pédagogiques

(EESP) à Lausanne (sur 24 jours). L'OIAS conseille également aux personnes assumant cette fonction de suivre des cours de perfectionnement leur permettant d'acquérir des ressources pour leur activité.

Les organisations d'accueil familial de jour veillent enfin à ce que les personnes chargées de la coordination et les parents de jour continuent de se former. A cet effet, elles attirent leur attention sur les offres disponibles et peuvent exiger qu'ils participent régulièrement à des cours, à raison d'une demi-journée par année au minimum.

Article 34 Admission dans le système des bons de garde

Les personnes détenant l'autorité parentale peuvent faire valoir leur bon de garde auprès du fournisseur de leur choix admis dans le système (cf. art. 44, al. 2 LPASoc). Seules les crèches et les organisations d'accueil familial de jour sont autorisées à y participer (cf. art. 49 LPASoc). Les nounous et les parents de jour indépendants, notamment, ne peuvent pas accepter les bons de garde.

Il faut distinguer l'admission dans le système de l'autorisation d'exploiter, qui constitue une autorisation de police. L'autorisation d'exploiter est une condition formelle exigée pour qu'un organisme puisse déployer ses activités en toute légalité. Elle sera obligatoire dès l'entrée en vigueur de la LPASoc pour les crèches ainsi que pour les organisations d'accueil familial de jour (à l'échéance du délai transitoire). L'admission, pour sa part, est déterminante pour le financement : elle habilite la structure à accepter les bons de garde comme mode de paiement.

En dépit de cette ouverture générale du marché, les crèches et les organisations d'accueil familial de jour doivent satisfaire à certaines conditions pour pouvoir accepter des bons de garde et procéder au décompte avec les communes participant au système. La LPASoc prévoit que les fournisseurs de prestations admis sont tenus de respecter les conventions collectives ou les conditions de travail usuelles du lieu et de la branche (cf. art. 49, al. 2 LPASoc). Des conditions supplémentaires sont définies dans la présente ordonnance (al. 1) :

- a « Accessibles à tous » signifie que la place proposée doit être ouverte à tous les enfants bénéficiant d'un bon de garde. 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.
- b Les fournisseurs de prestations doivent respecter la neutralité confessionnelle et politique dans le cadre du système des bons de garde. Ce principe vaut aussi pour l'attitude adoptée vis-à-vis de l'extérieur.
- c Le canton ne prescrit plus de prix maximum pour la prise en charge. 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 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.
- d Les fournisseurs de prestations doivent en principe accueillir des enfants présentant des besoins particuliers et requérant une prise en charge ou un encouragement plus importants, 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 crèches et les parents de jour peuvent appliquer des tarifs plus élevés compte tenu des charges supplémentaires. En cas de besoin reconnu selon l'article 36, alinéa 2, les personnes détenant l'autorité parentale bénéficient d'un forfait pour frais d'accueil ou d'encouragement extraordinaires (art. 42). 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.

e Les fournisseurs de prestations doivent 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.

Alinéa 2 : pour être admises dans le système, les crèches doivent être situées dans le canton de Berne et les organisations d'accueil familial de jour doivent y avoir leur siège. Ce dernier est généralement fixé dans les statuts et correspond souvent au siège administratif.

Alinéa 3 : les organisations d'accueil familial de jour doivent satisfaire aux exigences de l'article 33, en plus de celles énumérées à l'alinéa 1. A l'échéance du délai transitoire de deux ans prévu à l'article 139, alinéa 1 LPASoc, ces conditions constitueront des critères obligatoires pour obtenir une autorisation.

Article 35 Procédure d'admission

Alinéa 1 : les crèches et les organisations d'accueil familial de jour sont admises dans le système sur demande. Lorsque toutes les conditions sont remplies et que les justificatifs requis ont été présentés, l'organisme responsable reçoit l'autorisation d'accepter des bons de garde pour les prestations d'accueil offertes par la structure mentionnée dans la décision. La procédure portant sur l'admission d'une crèche ou d'une organisation d'accueil familial de jour est gratuite. Elle est gérée par l'OIAS, qui communique sous une forme appropriée la liste des offres admises.

Alinéa 2 : les fournisseurs de prestations sont tenus de communiquer immédiatement à l'OIAS tout changement notable ayant une incidence sur les critères d'admission, afin qu'il puisse vérifier si les conditions de participation au système sont toujours remplies. Les crèches et les organisations d'accueil familial de jour doivent annoncer sans tarder en particulier les adaptations apportées à la réglementation tarifaire. Ce document représente un élément important de la demande d'admission et doit donc toujours être à jour.

Alinéa 3 : si les conditions ne sont plus remplies, l'OIAS révoque l'admission du fournisseur en question. Il en va de même en cas de non-respect des prescriptions de la présente ordonnance. La procédure suivie par l'OIAS est réglée aux articles 26 et 27.

2.2.2 Besoin

Article 36 Principe

Afin de garantir une allocation efficace des ressources, la subvention est liée à l'activité lucrative et à la situation sociale de la famille : les personnes détenant l'autorité parentale doivent avoir besoin d'une solution de prise en charge extrafamiliale pour obtenir un bon de garde (cf. art. 47 LPASoc). Selon ce principe, les bons de garde sont accordés uniquement lorsque le revenu déterminant ne dépasse pas 160 000 francs (art. 31, al. 1, lit. c) et que l'une des conditions spécifiées à l'alinéa 1 est remplie.

Alinéa 1 : le caractère professionnel de la formation ou du perfectionnement (cf. lit. c) est défini selon la législation cantonale sur les impôts. L'Intendance des impôts a publié une notice explicative²⁵.

Alinéa 2 : conformément à l'article 47, alinéa 2 LPASoc, le Conseil-exécutif détermine les éventuelles prestations supplémentaires en faveur des enfants présentant des besoins particuliers. Un besoin additionnel est reconnu aux personnes détenant l'autorité parentale sur des enfants requérant une prise en charge ou un encouragement plus importants de la part de la crèche ou des parents de jour pour lequel des tarifs plus élevés sont appliqués. Afin qu'elles bénéficient des mêmes chances d'accéder à des prestations d'accueil et de soutien, ces personnes peuvent solliciter un forfait pour frais d'accueil ou d'encouragement extraordinaires permettant de couvrir ces coûts supplémentaires. Sont concernés les enfants atteints d'un handicap physique, mental ou sensoriel, ou dont le développement est retardé ou atypique. L'évaluation doit en outre avoir mis en évidence un besoin d'encouragement ou un besoin de prise en charge plus élevés. Les premières expériences recueillies avec le système des bons de garde

²⁵ [Particuliers_notice_13_\(be.ch\)](#) (lien : novembre 2021)

ont montré que les enfants souffrant d'une maladie chronique pouvaient eux aussi requérir un encadrement plus intense. Si tel est le cas, un besoin supplémentaire est reconnu.

Alinéa 3 : en général, le besoin au sens de l'alinéa 1 peut être attesté pour le début de l'adaptation de l'enfant à la crèche ou chez les parents de jour, mais ce n'est pas toujours le cas. Le présent alinéa permet aux personnes détenant l'autorité parentale qui entament une formation par exemple de solliciter un bon de garde pour le temps d'adaptation, même si le motif justifiant la prise en charge conformément à l'alinéa 1 n'est pas valable avant le mois suivant. En pareil cas, lorsqu'une période d'adaptation est nécessaire, le besoin visé à l'alinéa 1 est considéré comme effectif déjà *un* mois auparavant.

Article 37 Taux d'activité minimal requis

Alinéa 1 : un bon de garde est octroyé aux répondants et répondantes qui remplissent au moins l'une des conditions énumérées à l'article 36, alinéa 1, lettres a à e, pour autant qu'ils atteignent le taux d'activité minimal requis. Les articles 37 et 38 définissent le taux d'activité minimal fixé en fonction de la configuration du ménage et de l'âge de l'enfant.

Alinéa 2 : lorsque le taux d'activité requis n'est pas atteint, le service compétent peut émettre un bon s'il le juge opportun. Cette disposition dérogatoire tient compte des cas dans lesquels les parents n'atteignent pas le taux d'activité exigé, mais ont néanmoins besoin rapidement d'une solution d'accueil. C'est notamment le cas lorsque les deux parents sont obligés de travailler les mêmes jours du fait que leurs employeurs respectifs n'accordent pas de modification des horaires de travail, qu'il n'existe pas de modules d'école à journée continue dans la commune en question pour les élèves de l'école enfantine ou qu'il n'est pas possible d'augmenter le taux d'activité pour d'autres raisons. Plusieurs motifs peuvent justifier un besoin de prise en charge. La clause d'exception doit donc être appliquée avec la plus grande retenue. Le système des bons de garde est en effet aussi conçu pour inciter les couples ayant choisi de travailler à un pourcentage peu élevé à étendre leur activité. Cette mesure est bénéfique pour la société, mais surtout pour l'individu, de par l'augmentation de salaire, l'amélioration de la protection sociale et le maintien de l'aptitude à l'emploi. Le nouveau système doit permettre une allocation efficace en termes de politique sociale, économique et financière des moyens dévolus à l'accueil extrafamilial en ciblant les familles qui ont le plus besoin d'un soutien. Des conditions plus strictes ont été posées pour l'accès aux subventions afin de respecter la décision d'opérer le changement de système sans incidence sur les coûts.

La disposition dérogatoire peut être invoquée uniquement lorsque les deux personnes ayant la garde commune ou partagée travaillent au moins à 100 pour cent (120% dès l'entrée de l'enfant à l'école enfantine). Si le taux d'activité d'une seule personne est déterminant, celui-ci doit être supérieur à zéro si l'accueil concerne des enfants d'âge préscolaire, mais doit atteindre au moins 20 pour cent à partir de l'école enfantine pour qu'une exception soit admise. En pareil cas, le taux de prise en charge admissible ne dépasse pas 20 pour cent (cf. art. 44, al. 3).

Alinéa 3 : aucun taux d'activité minimal n'est exigé si la prise en charge répond à un besoin d'ordre social ou linguistique au sens de l'article 36, alinéa 1, lettre f.

Article 38 Calcul du taux d'activité minimal requis

Les personnes détenant l'autorité parentale qui exercent une activité lucrative ou une activité considérée comme équivalente ou qui ne sont pas en mesure de s'occuper elles-mêmes de leur enfant pour des raisons de santé peuvent demander un bon de garde, pour autant qu'elles atteignent le taux d'activité minimal exigé (art. 37, al. 1).

Les personnes détenant l'autorité parentale qui présentent conjointement une demande car elles vivent toutes deux avec l'enfant (garde commune) doivent atteindre un taux d'activité cumulé de 120 pour cent lorsque les enfants sont d'âge préscolaire et de 140 pour cent lorsqu'ils sont scolarisés (école enfantine ou primaire). Cette règle vaut aussi pour les personnes séparées ayant convenu d'une garde alternée et ne souhaitant pas faire usage de la possibilité qui leur est offerte de soumettre chacune une requête.

En cas de garde exclusive ou de garde partagée avec dépôt individuel de la demande de bon de garde, le taux prescrit est d'au moins 20 pour cent lorsque les enfants sont d'âge préscolaire et d'au moins

40 pour cent lorsqu'ils sont scolarisés (école enfantine ou primaire). Sont assimilées à une garde exclusive les situations dans lesquelles une personne vit seule avec l'enfant du fait que l'autre personne détenant l'autorité parentale n'est pas en mesure de s'en occuper, par exemple parce qu'elle habite trop loin ou qu'elle exécute une peine privative de liberté ferme.

L'accueil extrafamilial en crèche ou chez des parents de jour n'étant généralement 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'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.

Le taux d'activité correspond au taux d'occupation 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 ou 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 et confirmé par un ou une médecin. 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%).

Article 39 Dispositions supplémentaires

La DSSI peut définir par voie d'ordonnance de Direction d'autres exigences relatives au besoin ainsi que des dispositions supplémentaires pour déterminer le taux d'activité minimal requis. En ce qui concerne l'article 36, elle peut notamment préciser la limitation des possibilités de prise en charge au sein de la famille pour des raisons de santé ainsi que les conditions justifiant un besoin d'ordre social ou linguistique. Dans cette ordonnance, elle peut également donner des détails sur l'exercice d'une activité lucrative et le mode de calcul du taux d'activité pour les personnes en recherche d'emploi ou dont le taux d'activité est irrégulier.

Article 40 Limitation des possibilités de prise en charge pour des raisons de santé

Alinéa 1 : conformément à l'article 36, alinéa 1, lettre *f*, le système des bons de garde tient compte de la limitation de l'aptitude à la prise en charge pour des raisons de santé, qu'elle soit durable ou de longue durée. Il ne s'agit pas d'un éventuel problème affectant l'enfant pour lequel le bon de garde est émis.

L'aptitude est limitée lorsque :

- a l'enfant pour lequel un bon de garde a été demandé ne peut être pris en charge à son domicile par les personnes détenant l'autorité parentale en raison de problèmes de santé touchant ces dernières ;
- b un autre enfant du même ménage ou un membre de la famille proche est atteint d'un problème de santé durable impliquant une sollicitation excessive des parents et rendant nécessaire le recours à une structure d'accueil extrafamilial ;
- c sont considérés comme « proches » les enfants, les enfants qui vivent dans le même ménage, les époux, les partenaires enregistrés ou les partenaires qui vivent en ménage commun, les parents, les beaux-parents, les parents des partenaires enregistrés, les parents des partenaires qui vivent en ménage commun, les grands-parents, les petits-enfants et les frères et sœurs. La définition de la notion de « proches » correspond à celle du droit bernois sur le personnel²⁶.

Alinéa 2 : lorsque le besoin correspond à la situation visée à la lettre *a*, le médecin traitant ou la médecin traitante de la personne détenant l'autorité parentale doit confirmer le pourcentage auquel cette dernière a besoin d'un accueil extrafamilial en raison des problèmes de santé limitant sa capacité à s'occuper de ses enfants. Cet élément est nécessaire pour évaluer le besoin justifiant l'octroi d'un bon.

Lorsque les raisons de santé motivant la prise en charge extrafamiliale ne concernent pas directement la personne détenant l'autorité parentale, le médecin traitant ou la médecin traitante indique le pourcentage

²⁶ Article 156, alinéa 1, lettre *a* de l'ordonnance du 18 mai 2005 sur le personnel (OPers ; RSB 153.011.1), cf. Base de connaissances – Droit du personnel du canton de Berne (lien : novembre 2021)

pour lequel cette dernière a besoin d'une structure d'accueil pour son ou ses enfants en fonction de la charge qui lui incombe de s'occuper d'un proche ayant besoin de soins. Cette procédure est aussi applicable aux personnes bénéficiant d'une rente en vertu de la législation fédérale sur l'assurance-invalidité ou l'assurance-accidents. Là encore, ce n'est pas le taux d'invalidité qui est déterminant, mais l'évaluation faite par le médecin traitant ou la médecin traitante.

Alinéa 3 : la limitation des possibilités de prise en charge confirmée par un ou une spécialiste ou par un service spécialisé est imputable au taux d'activité minimal requis.

Article 41 Besoin d'ordre social ou linguistique

Alinéas 1 et 2 : on considère qu'il existe un besoin d'ordre social ou linguistique lorsque l'enfant risque d'être fortement désavantagé s'il ne bénéficie pas des prestations d'accueil extrafamilial. Le besoin d'ordre linguistique peut être attesté au plus tôt lorsque l'enfant a deux ans, lorsqu'il pourrait être défavorisé au moment de son entrée à l'école obligatoire.

Une prise en charge extrafamiliale motivée par un besoin d'ordre social ou linguistique s'inscrit souvent dans le cadre de mesures de protection de l'enfant prises d'un commun accord. Lorsque l'accueil en crèche ou chez des parents de jour a lieu suite à une mesure protectrice ordonnée par l'APEA conformément à l'article 307 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC)²⁷, la totalité des coûts est facturée à l'APEA et aucun bon de garde n'est émis.

Il incombe au service spécialisé d'évaluer si l'enfant présente un besoin d'ordre social ou linguistique. En cas de besoin d'ordre social, il formule une recommandation en ce qui concerne le taux de prise en charge selon la fourchette figurant à l'article 45, alinéa 1, lettre a. Des lignes directrices pour l'évaluation des besoins ont été élaborées par le canton. Les questions qui y figurent permettent de déterminer dans quelle mesure le cadre familial permet à l'enfant d'atteindre un stade de développement (linguistique, moteur et socio-émotionnel) conforme à son âge. Les prestations d'accueil extrafamilial répondant à un besoin d'ordre linguistique sont accordées uniquement jusqu'au moment de l'entrée de l'enfant à l'école enfantine ou obligatoire, étant donné que c'est cette dernière qui continue de stimuler les enfants sur les plans linguistique et social. Si la prise en charge est motivée par un besoin d'ordre social, il est désormais possible de la confirmer également pour les enfants scolarisés. D'une part, les modules d'école à journée continue ne sont pas toujours disponibles pour les élèves les plus jeunes et, d'autre part, il est rare qu'une décision de retarder l'entrée à l'école soit prise pour les enfants qui manquent de soutien à la maison.

Alinéa 3 : la prise en charge au motif de l'encouragement linguistique doit être assurée en français ou en allemand (langues parlées plus tard à l'école) par un fournisseur de prestations approprié. Les crèches uniquement germanophones (suisse-allemand) ou francophones mais aussi certains parents de jour peuvent remplir cette exigence. Les crèches offrent un cadre propice, car l'enfant est en contact avec la langue à acquérir dans les activités quotidiennes. Le canton prévoit de cofinancer ces prochaines années des cours de perfectionnement existants pour soutenir les compétences du personnel des crèches en matière d'encouragement linguistique. Si un enfant présentant des besoins d'ordre linguistiques est pris en charge chez des parents de jour, les organisations d'accueil familial de jour sont tenues de s'assurer que ces personnes sont aptes à assumer cette tâche. Le principal critère de référence est le niveau des parents de jour dans la langue qui sera parlée dans la future école de l'enfant (langue maternelle ou niveau C1²⁸). Les parents de jour doivent également connaître les principes de l'encouragement linguistique et être capables de les appliquer dans la vie quotidienne. Sont particulièrement à même de mener à bien cette tâche les personnes qui disposent d'une formation initiale en pédagogie et sont en mesure d'adopter une attitude critique quant à leur rôle dans le développement linguistique de l'enfant.

²⁷ RS 210

²⁸ Le niveau C1 du cadre européen de référence pour les langues est défini comme suit : « C1 – Utilisateur expérimenté : comprendre des textes longs et exigeants et saisir des significations implicites. S'exprimer spontanément et couramment sans trop devoir chercher ses mots. Utiliser la langue de façon efficace et souple dans la vie sociale, professionnelle ou académique. S'exprimer sur des sujets complexes de façon claire et bien structurée et manifester son contrôle des outils linguistiques d'organisation, d'articulation et de cohésion du discours. » (Source : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34739>) (lien : novembre 2021)

La DSSI définira dans une ordonnance de Direction les services spécialisés chargés d'évaluer les besoins et de formuler des recommandations quant à la prise en charge ou l'encouragement nécessaires (cf. art. 45, al. 3).

Article 42 Frais d'accueil ou d'encouragement extraordinaires

Alinéa 1 : les personnes détenant l'autorité parentale sur des enfants présentant des besoins particuliers et justifiant une prise en charge ou un encouragement extraordinaires peuvent, à certaines conditions, bénéficier d'un forfait pour couvrir des frais d'accueil plus élevés (cf. art. 36, al. 2).

Pour que les parents puissent en profiter, il faut que l'enfant présentant des besoins particuliers soit suivi par un ou une pédagogue en éducation précoce spécialisée exerçant à titre indépendant ou par un service spécialisé qualifié (qui sera défini dans l'ordonnance de Direction). L'encadrement supplémentaire requis par l'enfant doit avoir été évalué par ces spécialistes. La charge extraordinaire liée à l'accueil ou à l'encouragement spécifiques doit justifier la facturation aux parents de tarifs plus élevés. Le supplément doit au moins atteindre les montants prévus à l'article 59. A noter que le forfait est versé uniquement aux parents qui ont droit à un bon de garde (cf. art. 59, al. 2).

Alinéa 2 : pour que les parents puissent demander un forfait pour frais d'accueil ou d'encouragement extraordinaires, le supplément facturé doit être au moins égal aux montants fixés à l'article 59, alinéa 1. Le forfait peut donc être demandé uniquement lorsque le supplément équivaut au minimum à 4,25 francs par heure de prise en charge chez des parents de jour ou à 50 francs par journée en crèche (base : 20 jours de prise en charge par mois). Le supplément minimal par rapport au tarif journalier est différent lorsque la crèche ne compte pas 20 jours de prise en charge par mois ou 4 semaines par mois. Exemple : si une crèche compte 4,1 semaines ou 20,5 jours par mois en raison de ses horaires d'ouverture, le supplément minimal par journée est de 48,78 francs (1000/20,5).

Dans le cadre de la présente ordonnance, seules les charges supplémentaires liées à l'activité du *personnel d'encadrement* peuvent être indemnisées. Les surcoûts dus au handicap sont couverts par d'autres prestations, en particulier celles relevant du droit des assurances sociales et de l'assurance-maladie (AI, allocation pour impotence, prestations d'assistance, aide et soins pédiatriques à domicile notamment). Le forfait n'a donc pas pour but de financer toutes les dépenses supplémentaires occasionnées par la prise en charge d'un enfant en situation de handicap. Le principe de subsidiarité est applicable.

Alinéa 3 : les services spécialisés qualifiés au sens de l'alinéa 1, lettre a seront définis par voie d'ordonnance de Direction.

2.2.3 Taux de prise en charge admissible

Article 43 Généralités

Alinéa 1 : le taux de prise en charge admissible correspond au taux de prise en charge maximal pouvant être subventionné par un bon de garde. Il diffère selon les motifs énoncés à l'article 36, alinéa 1. Le taux admissible n'est pas le même par exemple pour une prise en charge répondant à un besoin d'ordre linguistique que pour celle motivée par l'exercice d'une activité professionnelle. Le taux de prise en charge admissible est exprimé en pour cent et atteint au maximum 100 pour cent. Les modalités de calcul de la durée de prise en charge en crèche ou chez des parents de jour sont précisées aux articles 47 et suivants.

Alinéa 2 : en présence de plusieurs besoins, le taux de prise en charge admissible en vertu de critères sociaux ou linguistiques ne peut pas être cumulé avec le taux admissible en raison d'un besoin au sens de l'article 36, 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. En pareil cas, c'est le plus élevé des deux taux qui est pris en compte.

Alinéa 3 : il se peut que les personnes détenant l'autorité parentale n'utilisent pas la totalité des heures d'accueil qui pourraient être subventionnées sur la base de la présente ordonnance. Cette disposition

précise qu'il n'est pas possible de reporter au mois suivant un contingent qui n'a pas été épuisé, car cela ne répond généralement pas à un besoin. Lorsque les personnes détenant l'autorité parentale exercent une activité irrégulière, le taux de prise en charge admissible est calculé sur la base de l'activité des six derniers mois. Si la demande d'accueil extrafamilial varie en fonction du taux d'activité et qu'un contrat de prise en charge est conclu avec un fournisseur à même de gérer ces fluctuations, il est possible de convenir avec l'organisation d'accueil familial de jour ou avec la crèche de saisir le taux de prise en charge mensuel moyen dans l'application kiBon. La majoration de 20 pour cent du taux d'activité dans le calcul du droit à un bon permet par ailleurs de compenser les fluctuations dans le cadre d'un accueil chez des parents de jour avec facturation mensuelle des heures effectives.

Article 44 Besoin au sens de l'article 36, alinéa 1, lettres a à e

Alinéa 1 : le taux de prise en charge admissible en raison d'un besoin au sens de l'article 36, alinéa 1, lettres a à e se monte au taux d'activité effectif des personnes concernées détenant l'autorité parentale.

Lors du calcul, le taux d'activité effectif est en principe majoré de 20 pour cent afin d'atténuer les effets d'éventuelles contraintes (longs trajets jusqu'au lieu de travail, horaires variables, etc.). Si le taux d'activité cumulé des deux parents atteint par exemple 160 pour cent, le taux de prise en charge admissible 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 admissible atteint par conséquent 80 pour cent.

Les personnes détenant l'autorité parentale 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 admissible. Si elles souhaitent faire garder leur enfant plus longtemps, elles doivent financer les pourcentages supplémentaires de prise en charge sans bon de garde.

Alinéa 2 : les communes peuvent prévoir, dans leur règlement communal, de lier plus étroitement le taux de prise en charge admissible au taux d'activité effectif. Celles qui choisissent de faire usage de cette possibilité ne peuvent pas imposer un taux inférieur au taux d'activité effectif. Ainsi, une commune pourrait par exemple décider de subventionner au maximum le taux d'activité effectif pour les personnes exerçant une activité lucrative. On peut toutefois s'attendre à ce que cette durée se révèle insuffisante pour de nombreuses familles, par exemple en raison de longs trajets jusqu'au lieu de travail ou d'horaires variables. S'il faut, dans un tel cas, soumettre une demande pour un taux de prise en charge supplémentaire, cela occasionne un surcroît de travail administratif pour la commune. L'analyse des données relatives aux bons de garde émis jusqu'ici montre que le taux de prise en charge effectif est généralement beaucoup plus faible que le taux admissible et la plupart du temps inférieur au taux d'activité. Dans les communes qui ne lient pas plus étroitement le taux de prise en charge au taux d'activité, le taux de prise en charge effectif est de 43 pour cent en moyenne, soit un chiffre nettement inférieur au taux admissible (72%). Seul un enfant sur cinq utilise au moins une partie des 20 pour cent supplémentaires accordés par rapport au taux d'activité. Il est donc peu probable que l'adoption de dispositions plus restrictives pour le calcul du taux admissible permette de réaliser des économies substantielles. A l'heure actuelle, 21 communes (7%) font usage de cette possibilité. La plupart renoncent entièrement au supplément (une majoration de 10% est accordée par une commune).

Alinéa 3 : l'article 37, alinéa 2 autorise les communes, dans des cas dûment motivés, à émettre un bon de garde même si la personne détenant l'autorité parentale n'atteint pas le taux d'activité requis, à condition que la différence avec le taux effectif n'excède pas 20 pour cent. Le présent alinéa précise qu'en pareille situation, le taux de prise en charge admissible se monte à 20 pour cent au maximum.

Article 45 Besoin au sens de l'article 36, alinéa 1, lettre f

Alinéa 1 : le taux d'activité ne joue aucun rôle dans le calcul du taux de prise en charge admissible lorsque le bon est délivré en raison d'un besoin d'ordre social ou linguistique.

En cas de besoin d'ordre social, le service spécialisé compétent formule une recommandation concernant le besoin d'encouragement en se fondant sur les fourchettes fixées dans l'ordonnance.

La prise en charge minimale admissible en raison d'un besoin d'ordre social est de 20 pour cent. Un taux de prise en charge inférieur serait 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 en raison d'un besoin d'ordre social. 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. C'est d'ailleurs dans sa famille ou dans un environnement choisi par celle-ci que l'enfant passe la majorité de la semaine.

En vue de l'intégration linguistique, le bon est émis 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 crèche ou chez des parents de jour 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.

Lorsque les fournisseurs de prestations facturent la prise en charge effective, le taux convenu peut descendre certains mois en dessous de 40 pour cent en raison de vacances ou d'absence pour cause de maladie. Si l'application kiBon est utilisée correctement (en l'occurrence, saisie de plusieurs périodes d'accueil), il n'y a pas de perte de droit au bon de garde, même si le taux requis n'est pas atteint au cours d'un mois.

Alinéa 2 : en présence d'un besoin d'ordre aussi bien social que linguistique, les taux de prise en charge admissibles ne peuvent pas être cumulés. Dans ce cas, c'est le plus élevé des deux taux qui est pris en compte.

Alinéa 3 : les services spécialisés au sens de l'alinéa 1 seront définis dans une ordonnance de Direction.

2.2.4 Taux de prise en charge subventionné

Article 46 Principe

Alinéas 1 et 2 : 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 admissible et de celui qui a été convenu avec le fournisseur de prestations. Les règles imposées aux institutions pour le calcul du taux de prise en charge convenu et la confirmation de la place sont détaillées aux articles 47 à 50.

Si le taux de prise en charge admissible est *supérieur* à celui qui a été convenu avec le fournisseur de prestations, le bon de garde est émis pour la durée convenue. En revanche, si le taux admissible est *inférieur* au taux convenu, le bon est établi uniquement pour la durée de la prise en charge admissible.

Alinéa 3 : en cas de besoin d'ordre linguistique, le taux de prise en charge subventionné correspond toujours au taux admissible. En d'autres termes, l'enfant *doit* fréquenter la structure d'accueil extrafamilial selon le pourcentage fixé par le service spécialisé. 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 nécessaire pour atteindre les objectifs visés.

Article 47 Taux de prise en charge convenu : généralités

Les crèches et les organisations d'accueil familial de jour sont libres de fixer leurs tarifs et les horaires d'accueil correspondants. En revanche, le temps de prise en charge financé via le système des bons de garde est prescrit par la loi. Pour ces deux types d'accueil extrafamilial, le taux de prise en charge convenu au sens de la présente ordonnance est calculé sur la base des heures durant lesquelles l'enfant a été accueilli ou aurait pu l'être car l'offre était disponible et aurait pu être utilisée. Les heures d'école infantine ne peuvent donc pas être subventionnées (cf. explications à l'art. 50). Les absences pour cause de maladie ou de vacances ne sont pas prises en compte dans la définition selon l'alinéa 1.

Alinéa 1 : le taux de prise en charge convenu par mois peut représenter une valeur moyenne afin de refléter les fluctuations prévisibles de la demande d'accueil (liées aux vacances scolaires ou à des horaires de travail irréguliers p. ex.).

Alinéa 2 : les heures ou les modules durant lesquels l'enfant n'est pas (censé être) présent ne comptent pas comme des heures de prise en charge au sens de la présente ordonnance et ne sont donc pas subventionnés. Aucun bon de garde n'est émis pour financer les possibilités d'accueil d'un enfant en cas d'urgence. Le contrat de prise en charge doit impérativement indiquer les heures d'accueil pouvant être subventionnées par un bon de garde et les coûts correspondants. Seules ces données peuvent être saisies dans l'application kiBon. Les coûts pour le service de piquet assuré pendant les heures d'école enfantine sont enregistrés et facturés séparément.

Article 48 Calcul du taux de prise en charge convenu en crèche

Le présent article illustre le calcul du taux de prise en charge convenu en crèche et la façon dont il doit figurer dans la confirmation de place dans kiBon, l'application de gestion électronique des bons de garde (cf. commentaire de l'art. 60, al. 3). La durée d'accueil journalière convenue est déterminante. Si un enfant est présent le matin de 7 h 00 à 9 h 00 puis l'après-midi de 12 h 00 à 18 h 30, il est pris en charge pendant 8,5 heures, ce qui correspond à un taux de 20 pour cent.

Si une crèche est ouverte plus de 12 heures par jour et qu'elle accueille effectivement des enfants durant ces heures, on peut compter plus de 20 pour cent par jour. Par exemple, il est possible de demander un bon de 25 pour cent pour une prise en charge entre 8 h 00 et 22 h 00 (14 heures).

Un taux de 100 pour cent correspond à cinq jours de crèche par semaine. La réduction du taux implique une diminution linéaire de la durée de prise en charge (un jour par semaine = 20%). Le canton compte 20 jours par mois pour une prise en charge à plein temps (100% ; cf. art. 55, al. 2, lit. a).

Article 49 Calcul du taux de prise en charge convenu chez des parents de jour

Alinéa 1 : dans l'application kiBon, les organisations d'accueil familial de jour indiquent le nombre d'heures de prise en charge par mois dans la confirmation de place. Selon le règlement de l'organisation, il s'agit soit des heures effectives, soit d'un forfait. Les formes hybrides sont également admises avec un minimum fixe par mois et d'éventuelles heures supplémentaires facturées selon la durée effective.

Alinéa 2 : lorsqu'une organisation d'accueil familial de jour propose des nuitées dans le cadre du système des bons de garde, la nuit compte pour deux heures de prise en charge. Si le forfait s'avère insuffisant, car l'enfant a besoin d'un encadrement plus important, il est possible de comptabiliser en sus les heures effectuées durant la nuit.

Article 50 Ecole enfantine

Alinéa 1 : les heures passées à l'école enfantine (enseignement et pauses) ne sont pas subventionnées. D'une part, sa fréquentation est obligatoire et gratuite selon la LEO et, d'autre part, seuls les modules ou les heures durant lesquels l'enfant peut être accueilli par le fournisseur de prestations sont pris en compte dans le calcul du temps de prise en charge convenu.

Alinéa 2 : si un enfant fréquente l'école enfantine dans le cadre d'une structure privée avec crèche intégrée, il convient d'opérer pour la confirmation de place dans kiBon une déduction forfaitaire de 30 points de pourcentage sur le taux de prise en charge convenu afin d'exclure les heures d'école enfantine, même si dans ce cas il est souvent difficile d'établir une distinction claire.

2.2.5 Montant du bon de garde

Article 51 Principe

Le montant du bon de garde dépend notamment du revenu et de la fortune des personnes détenant l'autorité parentale, de la taille de la famille, de l'âge de l'enfant, du type d'offre ainsi que du taux de prise en charge subventionné.

Article 52 Taille de la famille

Alinéa 1 : le nombre de membres que compte une famille est déterminant pour le calcul de la déduction liée à la taille de la famille au sens de l'article 54. Sont considérés comme membres de la famille les personnes détenant l'autorité parentale qui ont déposé une demande ainsi que les enfants vivant dans le même ménage envers lesquels elles ont une obligation d'entretien. Les différentes configurations sont décrites plus précisément dans les commentaires des articles 60 et 61.

Sont également inclus dans la famille les enfants majeurs en formation initiale pour lesquels les conditions d'octroi d'une déduction conformément à l'article 40, alinéas 3 et 4 de la loi du 21 mai 2000 sur les impôts (LI)²⁹ sont remplies. Un enfant majeur est pris en compte dans le calcul de la taille de la famille tant qu'il accomplit sa formation initiale (études ou formation professionnelle) et qu'il est à la charge de sa famille. Il compte comme membre de la famille de la personne détenant l'autorité parentale qui peut faire valoir la déduction pour enfant³⁰.

Alinéas 2 et 3 : lorsque les enfants vivent chez des parents nourriciers, la situation de ces derniers fait foi. Les enfants qui leur sont confiés ne comptent pas comme membres de la famille lorsque les parents nourriciers reçoivent une indemnité. Les montants perçus à titre de compensation des frais étant exonérés de l'impôt, ils ne sont pas pris en compte dans le calcul du revenu imputable selon l'article 53. Si les enfants étaient comptés comme membres de la famille, les parents nourriciers seraient privilégiés par rapport à d'autres personnes détenant l'autorité parentale.

Article 53 Revenu déterminant et revenu imputable

Le montant du bon dépend en particulier du revenu déterminant, qui équivaut à la différence entre le revenu imputable et la déduction forfaitaire liée à la taille de la famille définie à l'article 54. Les contributions d'entretien acquittées peuvent être déduites du revenu imputable pour autant qu'elles soient déductibles des revenus imposables conformément à la législation cantonale sur les impôts (al. 2). Les montants versés en faveur d'un enfant majeur ne peuvent donc pas être déduits. Peuvent en revanche être déduits les intérêts privés de la dette et les frais d'obtention du revenu pris en compte fiscalement, étant donné que les revenus effectifs de la fortune sont désormais pris en compte dans le revenu des personnes requérantes (al. 3, lit. d ; cf. explications ci-après).

L'alinéa 3 énumère les éléments retenus dans le calcul du revenu imputable. Les chiffres correspondants de la déclaration d'impôt seront précisés lors de la mise en œuvre de l'ordonnance. Jusqu'à présent, par souci de simplification, les rendements de la fortune étaient pris en compte sous forme forfaitaire, à raison de cinq pour cent de la fortune nette. Désormais, les revenus imposables effectifs (montants bruts) de la fortune mobilière et de la fortune immobilière seront inclus dans le revenu imputable, comme c'est déjà le cas par exemple pour l'aide sociale matérielle ou les bourses d'études. Les revenus obtenus sur la fortune mobilière et de la fortune immobilière peuvent être déterminants pour évaluer la capacité économique d'un ménage. On pense ici aux familles dont les rentrées financières proviennent essentiellement de biens en location. Si une famille peut déduire des dettes et que ni la valeur du bien immobilier ni les revenus des loyers ne sont pris en compte, elle devrait recevoir du canton un soutien disproportionné. Les revenus bruts de la fortune *mobilière* incluent en particulier les rendements de titres, déduction faite des frais prouvables pour la gestion des titres par des tiers conformément à l'alinéa 2. Sont notamment compris dans les revenus bruts de la fortune *immobilière* les rendements des

²⁹ RSB 661.11

³⁰ Cf. à ce sujet la [notice 12 de l'Intendance des impôts du canton de Berne sur l'imposition des familles](#) (lien : novembre 2021)

immeubles, déduction faite des frais d'entretien, d'exploitation et d'administration pris en compte par les autorités fiscales ainsi que des éventuels intérêts hypothécaires (al. 2, lit. b).

Désormais, le revenu imputable comprend non seulement cinq pour cent de la fortune nette, mais également les rendements effectifs de la fortune, ce qui correspond dans l'ensemble à un durcissement de la réglementation. Ces cinq pour cent de la fortune nette ne représentent par conséquent plus un forfait : ils viennent s'ajouter pour que la fortune soit prise en compte de manière appropriée (ce qui permet aussi de mieux considérer la capacité financière des personnes).

Les revenus exonérés de l'impôt (aide sociale, prestations complémentaires, bourses, etc.) continueront d'être exclus du revenu imputable. Cela ne concerne pas les revenus imposés dans le cadre de la procédure de décompte simplifiée. Certes, ils ne sont pas considérés comme imposables dans la déclaration d'impôt, mais uniquement parce qu'ils ont déjà été taxés à la source. Le revenu déterminant des personnes soumises à la procédure de décompte simplifiée est donc calculé comme pour celles imposées à la source, autrement dit en se fondant sur le salaire net (avant retenue de l'impôt) indiqué dans le certificat de salaire.

Article 54 Déduction liée à la taille de la famille

La déduction liée à la taille de la famille est appliquée à partir de trois personnes. Plus la famille est grande, plus la déduction forfaitaire par membre de la famille est élevée. Le nombre de membres est calculé sur la base de l'article 52.

En cas de garde alternée d'enfants mineurs, les parents séparés qui ne déposent pas de demande en commun peuvent faire valoir la moitié seulement de la déduction forfaitaire (étant entendu que les enfants passent à peu près le même temps chez chacun d'eux). Cette disposition tient compte du fait qu'en situation de garde partagée, les dépenses se répartissent entre les deux parents et sont donc moins importantes.

Article 55 Subvention mensuelle

Alinéa 1 : la subvention mensuelle pour un revenu déterminant compris entre 43 000 et 160 000 francs est calculée de façon linéaire en fonction du revenu déterminant des personnes détenant l'autorité parentale et de la subvention maximale (= 20% de prise en charge en crèche ou par heure chez des parents de jour) conformément aux formules figurant à l'annexe 1.

Alinéa 2 : lorsque le taux de prise en charge subventionné est égal à 100 pour cent, la subvention correspond à 20 jours de crèche par mois ou 220 heures d'accueil chez des parents de jour par mois. Si le taux est moins élevé, le nombre d'heures ou de jours subventionnés diminue en conséquence. La référence de 20 jours pour un accueil à plein temps se fonde sur la durée d'ouverture annuelle d'une crèche, soit environ 240 jours en moyenne. Les institutions qui proposent davantage de jours comptent généralement plus de 20 jours par mois. La subvention mensuelle n'est pas adaptée lorsque les heures d'ouverture effectives sont supérieures ou inférieures à 240 jours par année.

Alinéa 3 : le forfait pour frais d'accueil ou d'encouragement extraordinaires fait aussi partie, le cas échéant, de la subvention mensuelle.

Article 56 Subvention maximale

Un indice de 1,5 est appliqué pour les enfants de moins de douze mois dans le calcul du taux d'encadrement. Autrement dit, ils occupent 1,5 place et les structures facturent en conséquence des tarifs plus élevés pour cette catégorie de places. 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 crèche et de 4,25 francs par heure chez des parents de jour pour les enfants de moins de douze mois. La subvention progresse de façon linéaire entre 0 et 150 francs par jour en crèche et entre 0 et 12,75 francs par heure chez des parents de

jour. Cette augmentation du bon de garde exprimée en pourcentage permet aux parents de participer aux coûts en fonction de leur revenu de sorte qu'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 ou légèrement supérieur au montant minimal ne devront très probablement pas supporter de coûts supplémentaires. La facturation de tarifs supérieurs à 157 francs pour la prise en charge des bébés paraît peu réaliste, sachant que les structures d'accueil ne sont pas autorisées à fixer des prix différents pour les familles bénéficiant de bons de garde et celles qui n'en reçoivent pas (le calcul se fonde sur la subvention maximale et sur la contribution minimale selon l'art. 58, al. 1, lit. a). Il est plus probable que les crèches décident de compenser les frais de personnel insuffisamment couverts par les émoluments versés par les parents 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 crèche et de 8,50 francs par heure de prise en charge chez des parents de jour.

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 crèche. 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 accordé à un enfant scolarisé.

Conformément à l'alinéa 4, les personnes détenant l'autorité parentale actuellement au bénéfice de l'aide sociale ou qui l'étaient pendant toute l'année ayant précédé la période de validité du bon se voient octroyer le montant maximal. Il est par ailleurs 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. L'alinéa 4 est valable uniquement lorsque les personnes détenant l'autorité parentale perçoivent toutes deux l'aide sociale au moment où elles déposent une demande en commun. Si ce n'est pas le cas, les parents vivant en concubinage doivent déclarer leur situation financière.

Dans le système des bons de garde, il n'y a pas de révision annuelle des valeurs de référence telles que la subvention maximale, les limites de revenu, la contribution minimale et la déduction liée à la taille de la famille. En revanche, il s'agit d'observer l'évolution du pouvoir d'achat des parents et des prix facturés par les fournisseurs de prestations afin de proposer si nécessaire des adaptations.

Article 57 Situation financière à la base du calcul

Alinéa 1 : le revenu imputable est en principe déterminé sur la base de la situation financière durant l'année civile ayant précédé la nouvelle période de validité du bon. Pour la période valable à partir d'août 2022, la situation financière déterminante est donc celle de l'année 2021. 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 de validité du bon en cours. Les bons devront donc toujours être recalculés en cas d'augmentation ou de diminution de la taille de la famille (cf. art. 66, al. 1, lit. d).

Alinéa 2 : les personnes détenant l'autorité parentale qui sont confrontées à une forte diminution de leur revenu peuvent demander que le bon de garde soit établi en fonction de la situation de l'année en cours, pour autant que le revenu déterminant ne dépasse pas 80 000 francs compte tenu de l'alinéa 1. Il faut également que le revenu imputable selon l'article 53, alinéa 2 de l'année en cours soit inférieur de plus de 20 pour cent à celui de l'année précédant la période de validité actuelle.

En pratique, la réglementation relative aux cas de rigueur s'avère très complexe : la situation financière réelle n'étant pas connue au moment du dépôt de la demande, le montant du bon de garde fait l'objet d'une décision provisoire et les personnes détenant l'autorité parentales sont tenues d'annoncer tout écart entre les chiffres déclarés et le revenu effectif. Si la vérification montre qu'il ne s'agissait pas d'un

cas de rigueur ou que le montant du bon de garde a été fixé trop bas, la différence par rapport au montant calculé correctement doit être remboursée. Pour pouvoir contrôler les indications fournies par les parents sur la base de la taxation fiscale, la commune doit attendre que ces données soient disponibles, ce qui prend beaucoup de temps. Il se peut donc que des montants importants soient exigés à titre correctif bien après le versement des bons de garde. La réglementation relative aux cas de rigueur est supprimée pour les personnes détenant l'autorité parentale dont le revenu est égal ou supérieur à 80 000 francs, qui peuvent plus facilement faire face à une diminution de leurs ressources financières.

Article 58 Contribution minimale

Le présent article définit la contribution minimale pour la prise en charge en crèche ou chez des parents de jour, contribution dont les personnes détenant l'autorité parentale doivent s'acquitter même si un bon de garde couvrirait l'intégralité ou la quasi-totalité des frais de l'accueil extrafamilial.

Une réduction est opérée dans tous les cas de manière que les répondants paient au minimum sept francs par jour de crèche ou 70 centimes par heure de prise en charge chez des parents de jour. Les bénéficiaires de l'aide sociale sont également tenus de verser cette contribution minimale, qui est financée en principe par les prestations circonstancielles.

Article 59 Forfait pour frais d'accueil ou d'encouragement extraordinaires

Alinéa 1 : conformément à l'article 36, alinéa 2, un besoin supplémentaire est reconnu aux personnes détenant l'autorité parentale sur des enfants présentant des besoins particuliers entraînant des frais d'accueil ou d'encouragement extraordinaires. Un forfait est versé aux parents pour couvrir les frais supplémentaires occasionnés par la prise en charge ou l'encouragement extraordinaires de leurs enfants. Il s'élève à 50 francs pour 20 pour cent de prise en charge hebdomadaire en crèche et à 4,25 francs par heure de prise en charge chez des parents de jour.

Si les frais supplémentaires dépassent le forfait, par exemple dans une situation de polyhandicap complexe, le financement doit être assuré autrement que par le système des bons de garde, en principe par les parents. Lorsqu'une décision de l'AI a été rendue, les parents reçoivent une allocation pour impotence en fonction du taux de prise en charge. Dans le cas des mineurs, cette allocation sert à indemniser les frais élevés de prise en charge ou d'encouragement d'un enfant présentant des besoins particuliers. Si l'enfant fait l'objet d'un placement extrafamilial, le besoin de prise en charge ou d'encouragement par la famille n'est pas plus important pendant cette période ; l'allocation pour impotence peut alors être utilisée pour couvrir des frais de crèche éventuellement plus élevés.

Alinéa 2 : seules les personnes qui remplissent les conditions fixées pour obtenir un bon peuvent solliciter un forfait pour frais d'accueil ou d'encouragement extraordinaires. A l'heure actuelle, les familles dont le revenu déterminant est supérieur au plafond en vigueur de 160 000 francs peuvent demander un tel forfait. Cette possibilité est supprimée dans la présente ordonnance.

Alinéa 3 : le forfait est versé dès lors que les frais d'accueil ou d'encouragement extraordinaires sont facturés par le fournisseur de prestations et que le besoin a été déterminé par un service spécialisé. Il est donc possible de revoir à la hausse le montant du bon de garde avec effet rétroactif, au plus tôt pour la date à laquelle la crèche ou l'organisation d'accueil familial de jour a facturé aux parents des coûts supplémentaires liés au besoin de prise en charge ou d'encouragement particulier.

2.2.6 Procédure de demande de bons de garde

Article 60 Demande

Alinéa 1 : en principe, les personnes détenant l'autorité parentale déposent en commun une demande de bon de garde auprès de leur commune de domicile. Comme le prévoit l'article 3, alinéa 3 LPASoc, les programmes d'action sociale mis sur pied par une commune sont accessibles à toutes les personnes domiciliées sur son territoire, sous réserve de la preuve du besoin. Pour obtenir un bon de garde, il faut qu'au moins l'un des requérants soit domicilié dans la commune où la demande est présentée. Les bons

de garde peuvent en principe être demandés par les personnes détenant l'autorité parentale vivant dans le même ménage que l'enfant accueilli dans une structure extrafamiliale. En règle générale, les requérants ont le même domicile civil que l'enfant. Les parents mariés et non séparés comptent tous les deux comme requérants même s'ils ont un domicile civil différent.

Alinéa 2 : lorsque les parents partagent l'autorité parentale et la garde de l'enfant, qui habite en alternance chez l'un et l'autre, ils peuvent demander chacun un bon de garde pour les jours où l'enfant vit avec eux. Ils peuvent aussi déposer la demande ensemble, sauf si l'une des deux personnes détenant l'autorité parentale entretient une relation au sens de l'article 61, alinéa 1.

En outre, une personne peut déposer une demande seule si elle détient la garde exclusive et que les conditions fixées à l'article 61, alinéa 2, lettre a sont remplies (possibilité de conclure une convention d'entretien, si une telle convention a déjà été approuvée ou pourra être signée pour l'enfant ou les enfants devant bénéficier du bon de garde).

Conformément à l'article 31, alinéa 2, les parents nourriciers peuvent également demander un bon de garde si l'enfant dont ils ont la charge bénéficie d'une solution d'accueil extrafamilial. En pareil cas, la demande est présentée auprès de leur commune de domicile et il leur appartient d'apporter la preuve du besoin. Ils constituent l'unité de référence (ménage) pour le calcul du bon de garde en fonction de la situation financière.

Alinéa 3 : la procédure est facilitée par l'application en ligne kiBon. Financé par le canton, ce logiciel de gestion électronique des bons fonctionne directement dans un navigateur et ne nécessite donc pas d'installation. Les personnes détenant l'autorité parentale y recourent pour demander un bon de garde. Elles doivent y présenter leur situation financière et y déposer les documents attestant le besoin de prise en charge extrafamiliale. La demande est considérée comme valablement déposée lorsque le formulaire de confirmation des données portant la signature manuscrite est envoyé à la commune accompagné des documents requis. Le cachet de la poste fait foi.

L'application permet aux communes d'examiner les demandes, de calculer le montant des bons et de les verser aux fournisseurs de prestations. En vertu de l'article 45 LPASoc, les communes sont tenues d'utiliser l'application. Il n'y a pas d'obligation de recourir à ce logiciel pour les personnes détenant l'autorité parentale, qui peuvent aussi déposer une demande en format papier. En pareil cas, les communes doivent entrer les données dans kiBon.

En principe, les personnes détenant l'autorité parentale remplissent elles-mêmes la demande dans kiBon. Suite à la requête de plusieurs services sociaux, le rôle « services de soutien » a été ajouté dans l'application en avril 2021 : les services sociaux, les partenaires régionaux au sens de la loi du 3 décembre 2019 sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR)³¹ ainsi que d'autres services d'assistance ont désormais la possibilité d'enregistrer au nom de leur client ou cliente une demande de bon de garde ou une inscription à des modules d'école à journée continue.

Article 61 Dispositions complémentaires

Le présent article décrit la procédure à appliquer dans les cas particuliers et en cas de garde exclusive.

Alinéa 1 : si l'une des personnes détenant l'autorité parentale vit avec un ou une partenaire n'ayant pas l'autorité parentale sur l'enfant pris en charge, la demande doit impérativement être déposée en commun dès lors que ces personnes sont mariées (lit. a), sont liées par un partenariat enregistré (lit. b) ou vivent en concubinage (lit. c).

Auparavant, la présentation d'une demande conjointe supposait au moins cinq ans de vie commune pour les personnes vivant en concubinage et n'ayant pas d'enfant en commun. Ce délai peut aujourd'hui être ramené à deux ans, ce qui correspond à la durée recommandée par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) pour considérer qu'il s'agit d'un concubinat stable au sens du droit sur l'aide sociale. Le Tribunal fédéral a également confirmé que deux ans de vie commune pouvant être

³¹ RSB 861.1

assimilés à la vie conjugale suffisaient à fonder une obligation d'assistance mutuelle³². Il est prévu d'adapter en conséquence la législation bernoise sur l'aide sociale.

Alinéa 2 : lorsqu'une personne détenant l'autorité parentale a la garde exclusive de l'enfant, il convient d'examiner s'il existe une convention d'entretien et, dans la négative, si un tel accord est prévu ou paraît improbable en dépit du droit à des contributions. En cas d'obligation de déposer conjointement la demande conformément à l'alinéa 2, lettre *b*, le revenu et la fortune des deux répondants sont déclarés, mais seul le taux d'activité de la personne titulaire de la garde est pris en compte (cf. art. 44, al. 1, lit. *b*). Lorsque l'enfant a uniquement un représentant légal ou une représentante légale ou que les contributions d'entretien ne peuvent pas être obtenues, la demande est déposée par la personne qui élève seule l'enfant.

Alinéa 3 : il n'est pas possible de présenter une demande en commun conformément à l'alinéa 2, lettre *b* si l'un des répondants entretient une relation au sens de l'alinéa 1. Lorsqu'il s'agit de la personne jouissant de la garde exclusive, celle-ci doit déposer une demande avec son nouveau ou sa nouvelle partenaire. Si la relation concerne l'autre personne, celle qui a la garde exclusive doit impérativement faire valoir son droit à d'éventuelles contributions d'entretien.

Article 62 Décision

Alinéa 1 : 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 dans laquelle elle détermine le montant du bon et la durée de prise en charge.

Les communes sont en principe libres 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 (cf. art. 38, al. 3 LPASoc). Les communes déjà affiliées à des structures régionales (p. ex. à un service social régional) ont la possibilité de confier à ces dernières 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 et rendre une décision formelle.

Il appartient aux communes d'assurer la bonne exécution de la procédure. En l'absence de dispositions précises concernant l'émission des bons de garde, la procédure se fonde sur la LPJA ; l'approbation ou le refus d'une demande doit par conséquent être notifié par voie de décision.

Alinéa 2 : les décisions favorables doivent pouvoir être communiquées sous une autre forme, pour autant que l'application en ligne le permette³³, ce qui n'est pas encore possible. En particulier dans les cas où le bon est modifié suite à un changement du taux de prise en charge convenu avec le fournisseur de prestations (art. 66, al. 1, lit. *b*), il devrait être possible à moyen terme d'envoyer une communication directement via kiBon. L'envoi par courrier (recommandé) d'une décision formelle pour ce type d'adaptations génère des frais et du travail pour les communes, sans que les personnes détenant l'autorité parentale en retirent une valeur ajoutée. En effet, lorsqu'un fournisseur de prestations adapte le taux de prise en charge convenu et les coûts qui en résultent dans kiBon, ce changement vise en principe à mieux répondre aux besoins des personnes détenant l'autorité parentale et a été décidé d'un commun accord.

Alinéa 3 : le bon de garde est toujours établi pour une durée déterminée (cf. art. 54, al. 2 LPASoc), en règle générale pour la durée de la période de validité au maximum. S'il est prévisible que le motif justifiant la prise en charge devienne caduc en cours de période, cette information doit être saisie dans kiBon afin que le bon soit adapté. Il en va de même si l'on sait qu'une famille a prévu de déménager de la commune à une date donnée.

³² Par exemple ATF 138 III 157

³³ Les communes sont dans tous les cas tenues d'utiliser l'application en ligne mise à disposition par la DSSI (cf. art. 45, al. 3 LPASoc).

Les bons de garde sont établis pour le mois suivant le dépôt de la demande complète par les personnes détenant l'autorité parentale. Lorsqu'il manque des justificatifs ou que les documents présentés ne permettent pas de recueillir les informations nécessaires (p. ex. envoi du bordereau d'impôt au lieu de la taxation fiscale ou de la déclaration d'impôt remplie), la requête n'est pas considérée comme étant complète. Les requérants et requérantes ont tout intérêt à déposer suffisamment tôt leur demande de bon de garde en y joignant les documents requis, afin que la commune puisse déterminer à temps si le dossier est complet (et demander les pièces manquantes le cas échéant) et statuer sur le droit à une subvention, de préférence avant le début de l'accueil. Si les parents apprennent qu'ils ne remplissent pas les conditions d'octroi ou que la subvention est inférieure à ce qu'ils avaient escompté, ils risquent de devoir annuler le contrat et de ne pas pouvoir payer les frais d'accueil facturés.

Les bons de garde peuvent être émis plus tôt dans des cas particuliers, par exemple lorsqu'une personne doit commencer un travail sans préavis et ne peut donc déposer de demande à temps. La commune peut aussi assouplir la règle du dépôt de la requête le mois précédent en cas de déménagement. Lorsque des motifs particuliers le justifient, elle a la possibilité de saisir une autre date de réception dans kiBon.

Alinéa 4 : la DSSI peut régler des détails supplémentaires par voie d'ordonnance de Direction.

Article 63 Obligation de collaborer

Le présent article énumère les informations minimales que doivent fournir les parents 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 ou au calcul du montant susmentionné. Les personnes détenant l'autorité parentale 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.

L'actuelle application en ligne kiBon permet aux fournisseurs de prestations de confirmer et de saisir directement le taux de prise en charge convenu et les frais correspondants.

Article 64 Traitement des données

Le principe de l'admissibilité du traitement des données est déjà ancré dans la LPASoc (cf. art. 56 s. et art. 111 ss LPASoc). Les communes peuvent s'adresser aux autorités fiscales pour vérifier les données fournies par les personnes détenant l'autorité parentale. 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.

Les communes peuvent déléguer l'exécution des tâches d'accueil extrafamilial, compétence décisionnelle incluse, à une autorité ou à une institution appropriées (cf. art. 38, al. 3 LPASoc), ce qui implique aussi l'accès à la plate-forme GERES. Le service mandaté par la commune est habilité à traiter les données figurant dans la demande, y compris les données personnelles particulièrement dignes de protection. Ces droits sont déjà définis dans la LPASoc : moyennant l'autorisation des personnes concernées, le service compétent pour l'émission des bons de garde est habilité à accéder par procédure d'appel électronique aux données fiscales de l'Intendance cantonale des impôts requises pour constater la capacité économique des personnes détenant l'autorité parentale (cf. art. 57 LPASoc).

Concrètement, il est prévu d'adapter kiBon de sorte que les personnes détenant l'autorité parentale puissent à l'avenir importer les données relatives à leurs revenus et à leur fortune directement à partir de leur déclaration fiscale. Si les répondants et les répondantes ne souhaitent pas importer leurs données fiscales, il reste malgré tout toujours possible de vérifier ces dernières en vertu de l'article 112 LPASoc. Comme à présent, les données sont comparées via l'application kiBon (et pas par l'autorité fiscale). Conformément à l'article 112 LPASoc, l'autorité fiscale doit uniquement fournir le montant correct ; elle

n'a pas accès aux informations saisies par les personnes détenant l'autorité parentale. Le contrôle des données peut continuer d'être effectué systématiquement ou par échantillonnage.

2.2.7 Adaptation du bon de garde

Article 65 Changement de situation

Les personnes détenant l'autorité parentale sont tenues d'annoncer immédiatement et spontanément à leur commune de domicile tout changement de situation concernant le droit au bon de garde et le montant de ce dernier. L'article 66 énonce les cas qui nécessitent une adaptation du bon de garde et doivent donc être déclarés. Si les personnes détenant l'autorité parentale constatent que les données qu'elles ont fournies lors du dépôt de la demande sont incomplètes ou erronées, il va de soi qu'elles sont également tenues de le signaler.

En cas de violation de l'obligation de collaborer, les prestations peuvent être réduites ou refusées temporairement ou définitivement (cf. art. 48, al. 2 LPASoc).

Alinéa 2 : il n'est pas non plus impératif que les personnes détenant l'autorité parentale signalent l'augmentation de leur taux d'activité effectif. Cela n'est nécessaire que si elles souhaitent demander une augmentation du taux de prise en charge subventionné (après avoir convenu d'un taux de prise en charge plus élevé avec le fournisseur de prestations). Souvent, les répondants et les répondantes n'épuisent pas le taux de prise en charge admissible, soit en raison du supplément, soit parce que l'accueil de l'enfant peut être assuré par des membres de la famille ou par des proches. Cette disposition vise par ailleurs à éviter toute charge administrative inutile aux requérants et aux requérantes ainsi qu'aux communes.

Alinéa 3 : il appartient aux fournisseurs de prestations de communiquer, via kiBon, aux communes de domicile le taux de prise en charge facturé chaque mois aux parents et les frais correspondants. Conformément à l'article 68, alinéa 3, les adaptations doivent être saisies au plus tard à la fin de la période de validité du bon.

Article 66 Conditions

L'alinéa 1 énumère les cas dans lesquels le montant du bon de garde est adapté.

Lettre *a* : le bon de garde est en principe adapté en cas de modification du taux d'activité, sauf si les personnes détenant l'autorité parentale renoncent à l'annoncer en vertu de l'article 65, alinéa 2. Il n'y a pas de droit à une augmentation du taux admissible dans les communes appliquant le contingentement des bons de garde (cf. art. 29, al. 3). Le bon est adapté uniquement si le contingent n'est pas épuisé.

Lettre *b* : si un taux de prise en charge plus élevé est par exemple convenu avec la crèche et que le taux de prise en charge admissible permet d'émettre également des bons de garde pour la durée supplémentaire de prise en charge, alors le taux de prise en charge subventionné change et le bon peut être adapté.

Lettre *c* : la décision est adaptée si les frais de prise en charge changent. Tel est le cas lorsque des personnes détenant l'autorité parentale paient plus que la contribution minimale et/ou que le bon de garde n'est pas émis pour la totalité du taux de prise en charge convenu. Ces situations sont dues au fait que c'est la moyenne des frais de prise en charge par heure ou par jour qui est déterminante pour le calcul du bon.

Lettre *d* : conformément à l'article 54, alinéa 2, 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. A noter que les changements dans la situation des requérants et des requérantes, par exemple la séparation de deux personnes détenant l'autorité parentale, ne constituent pas un motif d'adaptation du bon au sens de l'article 66, alinéa 1, lettre *c*. S'il n'y a plus qu'un parent requérant, la procédure exige le dépôt d'une nouvelle demande.

Lettres *e* et *f* : 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 *g* : il est possible qu'un enfant bénéficiant déjà d'un accueil extrafamilial présente par la suite des besoins particuliers de prise en charge ou d'encouragement. Si les évaluations ont confirmé la suspicion d'un retard de développement et que les autres conditions requises pour obtenir un forfait pour frais d'accueil ou d'encouragement extraordinaires sont réunies, le bon sera adapté.

Lettre *h* : le montant du bon est également adapté en cas de rectification des données figurant dans la demande sur la base d'éléments non disponibles au moment de sa remise ou dont la commune de domicile n'avait pas connaissance, en particulier compte tenu de l'article 64. C'est par exemple le cas lorsque la commune constate, au moment du contrôle ultérieur fondé sur la taxation fiscale définitive, que les personnes détenant l'autorité parentale n'ont pas déclaré tous les revenus à prendre en compte.

Lettre *i* : conformément à l'article 56, alinéa 4, la subvention maximale est accordée aux personnes détenant l'autorité parentale qui bénéficient de l'aide sociale. Par conséquent, le bon doit être adapté à partir du moment où les prestations de l'aide sociale en vertu de la LASoc sont perçues.

Lettre *k* : l'article 57, alinéa 2 décrit la réglementation relative aux cas de rigueur survenant avant le début de la période de validité du bon. Il est possible d'appliquer par analogie cette disposition aux situations dans lesquelles les personnes détenant l'autorité parentale connaissent une baisse importante du revenu imputable en cours de période.

Alinéa 2 : les personnes détenant l'autorité parentale dont le taux d'activité est irrégulier doivent adapter les données dans kiBon dès lors que le taux moyen des six derniers mois baisse de dix pour cent par rapport à celui déclaré dans la demande, dix pour cent représentant généralement la plus petite unité de prise en charge comptabilisable dans une crèche (matinée ou après-midi sans repas de midi). Exiger que les modifications du taux d'activité inférieures à dix pour cent soient déclarées engendrerait une charge de travail disproportionnée pour les requérants et les requérantes ainsi que pour le service chargé d'émettre les bons. Sans oublier que l'adaptation d'une demande et la nouvelle décision qui en découle ne se traduisent souvent pas par une réduction du montant du bon, le taux admissible n'étant généralement pas épuisé.

Alinéa 3 : dans certaines circonstances, la commune peut renoncer à rendre une nouvelle décision en cas d'adaptation de la demande. Elle peut par exemple faire usage de cette possibilité lorsque la charge de travail et les coûts liés au remboursement du montant perçu en trop seraient disproportionnés par rapport audit montant et que ce dernier ne pourrait pas non plus être facturé dans le cadre de futurs paiements.

Article 67 Exécution de l'adaptation : généralités

Le présent article précise les délais dans lesquels le bon de garde doit être adapté suite à un changement de situation au sens de l'article 66.

Alinéa 1 : les changements donnant lieu à une augmentation du bon de garde (p. ex. agrandissement de la famille suite à la naissance d'un enfant) prennent toujours effet le mois suivant l'annonce de l'événement et la remise des justificatifs par les parents. La commune de domicile peut adapter le bon de garde plus tôt dans des cas particuliers. Cette disposition dérogatoire doit toutefois être appliquée avec la plus grande retenue. 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.

Alinéa 2 : les changements conduisant à une diminution du bon de garde sont effectifs le mois suivant la survenance du motif (p. ex. le taux de prise en charge admissible passe en dessous du taux convenu suite à une diminution de l'activité). 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.

Article 68 Exécution de l'adaptation : cas particuliers

Alinéa 1 : les adaptations découlant d'une rectification des données fournies dans la demande prennent effet pour toute la période de validité du bon, ou pour la période concernée, qui peut être plus courte en cas d'approbation d'une requête motivée par un cas de rigueur.

Alinéa 2 : le bon est toujours adapté au moment où le taux ou les frais de prise en charge subventionnés changent. De cette manière, les jours supplémentaires utilisés spontanément peuvent également être financés via les bons de garde. Cette option est surtout utile pour les parents dont les horaires de travail sont irréguliers.

Alinéa 3 : étant donné que les modifications du taux de prise en charge sont relativement fréquentes, en particulier lorsque les organisations d'accueil familial de jour facturent la prise en charge effective, il convient de regrouper les changements et de les effectuer une à deux fois par an pour que la charge administrative reste raisonnable. Les adaptations doivent être saisies au plus tard à la fin de la période de validité du bon. Si des changements sont à prévoir peu avant la fin de la période de validité, ils peuvent être saisis exceptionnellement dans les jours suivant la fin de la période de validité.

Article 69 Annulation du bon de garde

Faute de besoin au sens de l'article 36 ou en cas de déménagement des personnes détenant l'autorité parentale hors de la commune de domicile, le bon de garde est annulé pour la fin du mois, échéance à laquelle les contrats de prise en charge peuvent généralement être résiliés.

En cas de départ de la commune, le dernier jour entier de résidence fait foi.

Si les personnes détenant l'autorité parentale déménagent dans une autre commune bernoise participant au système des bons de garde qui leur délivre un bon valable dès le mois de leur emménagement, l'ancienne commune peut annuler le bon pour la date à laquelle le nouveau bon entre en vigueur, pour autant que le fournisseur de prestations reste le même. Dans le cas contraire, le bon est maintenu jusqu'à la fin du mois.

2.2.8 Versement et décompte

Article 70 Principe

La commune de domicile verse aux fournisseurs de prestations le montant des bons accordés, déduction faite d'une éventuelle contribution minimale des parents au sens de l'article 58, alinéa 1 pour le mois en cours. Le virement doit être effectif au plus tard le dernier jour du mois en cours.

Afin d'éviter que les fournisseurs de prestations connaissent 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 le montant du bon des frais de prise en charge. Ils facturent le solde aux parents de même que d'éventuels frais supplémentaires (nourriture, couches, service de piquet pendant l'école enfantine etc.).

Article 71 Interruption du versement

Si l'enfant pris en charge est absent pour une durée de plus de 30 jours civils consécutifs durant la même période de validité (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 par exemple, à condition que la contribution facturée aux parents reste due. Toutefois, son montant est adapté lorsque le fournisseur de prestations fait bénéficier la famille d'un tarif réduit, notamment en cas de maladie.

Si un enfant ne peut pas être pris en charge selon les modalités convenues pour des raisons incombant au fournisseur de prestations, par exemple parce que la crèche ferme pour cause de congé annuel ou

que les parents de jour prennent des vacances, l'absence n'est pas non plus comptabilisée comme une absence au sens de l'alinéa 1.

Article 72 Communication des absences

Les fournisseurs de prestations communiquent à la commune les absences à partir du 31^e jour consécutif.

Article 73 Décompte

Il peut arriver que les adaptations du taux de prise en charge convenu et des frais qui en découlent soient saisies ultérieurement. En pareil cas, il convient d'effectuer les paiements compensatoires correspondants au moins deux fois par année et avant que la commune procède au décompte avec le canton.

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.

Les corrections liées aux mutations effectives après la clôture de l'année civile sont prises en compte dans le décompte de compensation des charges de l'année suivante.

Article 74 Dispositions complémentaires

L'OIAS élabore un document qui clarifie les compétences relatives aux tâches de contrôle dans le système des bons de garde. Il peut aussi édicter des dispositions en matière de comptabilité et de facturation en ce qui concerne le montant des bons versé par la commune de domicile aux fournisseurs de prestations admis dans le système.

2.2.9 Dépenses admises à la compensation des charges

Article 75

Sont admises à la compensation des charges les dépenses encourues par les communes pour les bons de garde émis en vertu du droit cantonal, déduction faite d'une franchise. La franchise se monte à 20 pour cent des dépenses effectives de la commune (cf. commentaire sur la suppression du calcul des dépenses moyennes au ch. 7.2 et au ch. 9 ci-après).

Aucune franchise n'est prévue pour les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés, ces dernières étant placées sous la compétence du canton. Pour qu'il soit possible de vérifier si une personne fait partie d'une catégorie exemptée de la franchise, le numéro SYMIC doit être entré dans l'application kiBon.

3. Animation de jeunesse

3.1 Généralités

Article 76 Objectif

Conformément à l'article 58, alinéa 1 LPASoc, l'animation de jeunesse vise à soutenir et à stimuler les enfants et les adolescents ainsi que leur entourage et à les aider à trouver leur place dans la société. Pour favoriser une compréhension commune des tâches de l'animation de jeunesse, la présente ordonnance définit précisément les objectifs sur lesquels doivent se fonder l'organisation, les processus et les activités.

- a Insertion sociale, culturelle, politique et professionnelle : les prestations proposées aux enfants et aux adolescents en vue de leur insertion dans la société doivent être adaptées à leur âge respectif. Ils doivent tous avoir le même accès aux ressources sociales et ce, quels que soient leur sexe, leur origine, leur situation sociale, leur mode de vie et leurs convictions religieuses, philosophiques ou politiques. Dans le cadre des activités culturelles qu'elle propose, l'animation de jeunesse permet aux adolescents de remettre en question les normes et valeurs sociales, politiques ou esthétiques. Elle leur offre des plateformes, des champs d'apprentissage et des possibilités de réseautage pour développer et faire connaître leur propre style et leur vision du monde. L'animation de jeunesse vient en outre compléter les offres des prestataires actifs dans le domaine de l'insertion professionnelle. Comblant certaines lacunes et faisant office de passerelle, elle se concentre sur le soutien des adolescents et de leur entourage direct tout en leur facilitant l'accès à l'information et au conseil.
- b Vie indépendante et responsable : l'animation de jeunesse aide les enfants et les adolescents à s'intégrer dans la société afin qu'ils soient capables de nouer et d'entretenir des relations sociales et de déterminer eux-mêmes leur façon de vivre, tout en ayant conscience du fait que leur liberté a des limites. Les prestations d'animation de jeunesse ont pour but de renforcer leur indépendance, leur autonomie et leur responsabilité sociale.
- c Participation : les enfants et les adolescents sont impliqués activement dans leur environnement social et culturel et participent à la planification, à l'organisation et à la réalisation de projets, d'activités et d'actions. Ils prennent part aux processus décisionnels et à l'aménagement de l'espace public.
- d Promotion de la santé et prévention : les enfants et les adolescents grandissent dans un environnement favorable à la santé et deviennent ainsi des personnes saines et sûres d'elles.
- e Offres culturelles pour enfants et adolescents : l'animation de jeunesse encourage la mise sur pied d'activités culturelles destinées aux enfants et aux adolescents, leur ouvrant ainsi un champ d'expérimentation qui leur permet de trouver leurs repères et de se situer dans la société. Confrontés à eux-mêmes et à leur environnement, les enfants et les adolescents gagnent en confiance et apprennent la souplesse, l'inventivité, la persévérance et la détermination.
- f Environnement respectueux des besoins et des intérêts des enfants et des adolescents : l'animation de jeunesse crée des structures adaptées aux enfants et aux adolescents et soutient leur position notamment au sein de la commune, de l'Eglise et des associations.

Article 77 Groupe cible

L'animation de jeunesse s'adresse en premier lieu aux enfants et aux adolescents de six à 20 ans ainsi qu'à leur entourage. Les prestations sont en principe mises sur pied par les communes et sont destinées à toute la tranche d'âge du groupe cible défini. Les communes peuvent toutefois mettre l'accent sur des thèmes spécifiques aux besoins dans leurs programmes.

Article 78 Prestations du canton

Bien que les prestations d'animation de jeunesse soient principalement du ressort des communes, certaines peuvent aussi être mises sur pied directement par le canton. Elles sont alors proposées à l'échelle de régions entières afin d'y promouvoir les activités générales et spécifiques de ce domaine ainsi que la professionnalisation. Le présent article énumère les domaines concernés (liste non exhaustive).

Dans le domaine de l'animation de jeunesse, les dépenses cantonales portées à la compensation des charges représentent actuellement moins de trois pour cent des dépenses annuelles. Les ressources sont affectées en priorité au travail en réseau, à la formation continue et au perfectionnement ainsi qu'au développement des prestations. Sur mandat de l'OIAS, les fournisseurs de prestations financés dans le cadre du présent article conseillent aussi les structures d'animation de jeunesse et les communes sur des questions spécialisées et mettent à leur disposition des informations et des instruments leur

permettant de concevoir, de mettre en œuvre et d'évaluer les prestations de manière efficace et adaptée aux besoins.

Eu égard aux priorités définies, le canton ne prévoit actuellement pas de financer la mise sur pied d'offres suprarégionales ciblant directement les enfants et les adolescents. Il est attendu des communes que celles-ci coopèrent au-delà de leurs bassins de population, en particulier dans le cadre de projets régionaux destinés aux adolescents et aux jeunes adultes. Ces derniers peuvent se déplacer de manière plus autonome, jouissent d'un réseau plus développé et sont donc à même de profiter des espaces et des offres développés à leur intention indépendamment de l'endroit où ils se trouvent. Les villes et les communes qui remplissent des fonctions de centre urbain ont en outre tout intérêt à ce que les charges soient réparties selon le principe de causalité. Le canton peut les soutenir dans ce domaine.

Les offres cantonales sont généralement proposées dans le cadre de contrats de prestations. Le canton entretient une collaboration fructueuse depuis de nombreuses années avec l'Association pour l'animation de jeunesse en milieu ouvert (voja), le délégué interjurassien ou la déléguée interjurassienne à la jeunesse ainsi que l'association *Fachstelle SpielRaum*.

Article 79 Prestations des communes

Proposant des prestations ancrées au niveau local, les communes sont les acteurs clés de la politique de l'enfance et de la jeunesse du canton de Berne. Durant des années, elles constituent l'univers central des enfants, des adolescents et des jeunes adultes. Elles sont le lieu où ces derniers grandissent, vivent avec leur famille, vont à l'école, se créent un réseau social et passent la majeure partie de leur temps libre.

Les communes mettent en place elles-mêmes les prestations et/ou concluent des contrats avec un ou plusieurs prestataires (souvent des associations), qui se chargent de la conception et de la mise en œuvre. Les formes d'organisation, les structures, la composition précise des groupes cibles, les thèmes prioritaires et les principaux lieux où sont fournies les prestations d'animation de jeunesse diffèrent d'un bassin de population régional à l'autre. La définition et la mise en œuvre des prestations sont fonction des priorités communales et des ressources disponibles. Outre la franchise et la participation à la compensation des charges du secteur social, de nombreuses communes allouent des moyens supplémentaires aux structures d'animation de jeunesse.

Les communes ou les bassins de population qui en font la demande peuvent porter à la compensation des charges les dépenses liées à ces prestations, généralement pour une durée de quatre ans.

3.2 Exigences concernant les prestations des communes

Article 80 Programme d'exploitation

Pour que les dépenses des communes dans le domaine de l'animation de jeunesse soient assumées solidairement, certaines conditions de base doivent être remplies. Après réception de la demande, l'OIAS détermine si l'offre de prestations satisfait aux exigences fixées dans l'ordonnance.

Jusqu'à présent, les fournisseurs de prestations devaient simplement remettre une charte écrite. Aussi l'OIAS pouvait-il uniquement se faire une idée approximative des prestations. Dorénavant, les structures d'animation de jeunesse devront disposer d'un programme d'exploitation et l'appliquer dans l'ensemble de leurs activités. Déjà répandue dans les communes, cette norme est à présent inscrite dans l'ordonnance. Les communes définissent de manière claire et concise les objectifs principaux poursuivis par la structure ainsi que les groupes cibles, les domaines de prestations et le personnel actif (formation, taux d'occupation). Le programme doit également présenter les modalités de contrôle effectif, c'est-à-dire la manière dont les offres sont évaluées à l'aune des objectifs de prestation et d'effet définis. Il doit enfin fixer les compétences en matière de conduite de personnel et de décision stratégiques et opérationnelles. Les prestations d'animation de jeunesse doivent être conçues selon des structures claires afin d'en favoriser l'efficacité, le professionnalisme et la transparence, mais aussi pour donner une bonne vue d'ensemble de l'offre et de la culture d'entreprise.

Le programme d'exploitation doit par ailleurs préciser la manière dont la structure entend impliquer les enfants et les adolescents en fonction de leur âge. Etant donné que la participation revêt une importance centrale en vue d'atteindre les objectifs visés à l'article 76, il est essentiel d'intégrer autant que possible les enfants et les adolescents en fonction de leurs aptitudes dans la conception, la planification et la mise en œuvre du projet.

Les prestations doivent respecter la neutralité confessionnelle et politique afin de toucher les groupes cibles indépendamment de leurs convictions personnelles.

Article 81 Autorisations et bassin de population

Alinéa 1 : les autorisations d'admission à la compensation des charges sont délivrées à une ou plusieurs communes qui se regroupent pour accomplir leurs tâches conjointement. Dans ce dernier cas, une commune-siège fait office de représentant. Dans cette fonction, il lui incombe principalement de porter les dépenses à la compensation des charges. Le reste des tâches et des compétences est défini directement dans les contrats de collaboration conclus avec les communes affiliées.

Les autorisations sont délivrées uniquement aux communes ou aux bassins de population regroupant plusieurs communes et comptant au moins 2000 enfants et adolescents jusqu'à l'âge de 20 ans. Il convient donc d'encourager la régionalisation et la collaboration intercommunale, de manière à réduire les coûts. L'objectif est d'offrir ces prestations à la plus grande échelle possible.

Alinéa 2 : un bassin de population est caractérisé par des prestations pilotées, conçues et fournies de manière uniforme pour toute la région. La surveillance et les rapports au sens de l'article 89 incombent à une seule et même autorité pour la région. Les bassins de population constituent des entités régionales cohérentes qui collaborent avec des institutions et des autorités locales ou régionales. Un regroupement de communes qui se borne à coordonner le dépôt des demandes et le décompte pour le canton n'est pas considéré comme un bassin de population.

Alinéa 3 : il peut arriver, en particulier dans les régions périphériques ou dans les régions faiblement peuplées, que la taille minimale prescrite à l'alinéa 1 ne soit pas atteinte. L'OIAS peut alors délivrer des autorisations à des bassins de population ne remplissant pas les exigences en termes de taille dans des cas dûment motivés – difficultés à trouver des partenaires avec lesquels collaborer en raison des conditions topographiques par exemple ou possibilités restreintes en matière de mobilité (p. ex. vallées isolées). En pareille situation, le professionnalisme de l'offre doit impérativement être assuré.

Article 82 Domaines de prestations

Sur la base des objectifs définis pour l'animation de jeunesse, le canton désigne trois domaines de prestations. Pour être reconnues en tant que telles, les prestations doivent pouvoir être classées dans un ou plusieurs de ces domaines. Les communes ont la possibilité de mettre sur pied des prestations supplémentaires, à leurs propres frais.

Il est impératif que chaque bassin de population propose des offres dans les trois domaines, une orientation unilatérale ne permettant pas d'atteindre les objectifs fixés.

Article 83 Domaine de prestations : animation et accompagnement

L'organisation de loisirs actifs est au centre de ce domaine, avec pour objectif l'apprentissage social et diversifié. Les prestations sont orientées sur les points forts, les ressources et les potentiels des enfants et des adolescents et traitent de thèmes de société actuels qui les touchent de près.

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

Article 84 Domaine de prestations : information et conseil

Le domaine Information et conseil a pour objectif de transmettre des connaissances et de soutenir les enfants et les adolescents ainsi que leurs personnes de référence.

Il peut s'agir notamment d'informer ces derniers sur des questions importantes les concernant, de les conseiller en y associant leur entourage et les institutions intéressées, de les mettre en relation avec des structures professionnelles telles que des centres de consultation, ou encore de renforcer leurs aptitudes par le biais d'information et de services d'orientation. Les activités visant à favoriser l'entrée des adolescents sur le marché du travail tendent également à être attribuées à ce domaine de prestations, lequel comprend encore l'organisation de séances d'information et de cours proposés par les personnes actives dans l'animation de jeunesse ou par des spécialistes.

Article 85 Domaine de prestations : promotion et sensibilisation

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

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

Article 86 Personnel

Alinéa 1 : afin de garantir que les objectifs définis soient atteints dans le cadre des programmes financés, les communes et les bassins de population veillent à ce que les structures d'animation de jeunesse engagent le personnel spécialisé nécessaire. A noter que les dispositions du présent article se réfèrent en principe aux fournisseurs de prestations de premier recours.

Il importe que les personnes considérées comme spécialisées au sens de l'alinéa 2 en raison de leur formation et de leur parcours professionnel puissent se concentrer sur la conception, le travail relationnel et les contacts directs avec le groupe cible visé en premier lieu.

Les membres de la direction doivent quant à eux disposer des compétences requises en matière de conduite du personnel. Contrairement à la réglementation actuelle, il n'est toutefois pas impératif que la personne assumant la direction opérationnelle ait les mêmes qualifications que le personnel spécialisé. Le cahier des charges de la direction opérationnelle est déterminé par le bassin de population, et est donc spécifique à la région. Au sein des grandes structures dans lesquelles la direction est relativement éloignée des activités opérationnelles, les responsables doivent avant tout posséder des compétences de gestion dans les domaines du personnel, des finances, de l'administration et de l'organisation.

Aucune prescription supplémentaire n'est édictée concernant la dotation en personnel ou la composition de ce dernier. Lors du dépôt de la demande, l'OIAS évalue la cohérence des données relatives au personnel engagé sans avoir de quota fixe en tête.

Les personnes sans formation spécialisée peuvent continuer d'être actives dans les structures d'animation de jeunesse. Il est également opportun d'engager du personnel administratif afin que les collaborateurs et collaboratrices spécialisés puissent se consacrer entièrement aux tâches relevant de leur fonction.

Alinéa 2 : au vu du caractère assez restrictif de l'ancienne formulation et pour tenir compte de la motion Seiler adoptée sous forme de postulat (M 060-2019 *Revaloriser l'expérience des collaborateurs et collaboratrices des institutions sociales*), la nouvelle lettre c est introduite. Lors du recrutement, il convient également de prendre en considération les personnes qui ont par exemple suivi la formation relativement récente d'animateur ou d'animatrice communautaire diplômée ES ou ont acquis les

compétences requises par d'autres voies de formation et de les engager en tant que personnel spécialisé, pour autant qu'elles disposent d'une expérience professionnelle pertinente suffisante. Les collaborateurs et collaboratrices qui se forment en cours d'emploi et ont déjà accompli une majeure partie de leurs études peuvent aussi travailler comme personnel spécialisé lorsque la direction de la structure estime qu'ils disposent des compétences requises.

Article 87 Collaboration

Les structures d'animation de jeunesse collaborent avec des institutions et autorités locales et régionales, plus particulièrement dans les domaines du travail social en milieu scolaire, de la formation, de la culture, du sport et de l'activité physique, de la promotion de la santé, de la prévention et de l'insertion professionnelle. Si cette collaboration est très importante, il ne faut cependant pas perdre de vue que ces domaines ne font pas partie des objectifs et des tâches ressortissant à l'animation de jeunesse. En cas de recoupements, il y a donc lieu d'en définir les modalités et de clarifier les compétences respectives.

Article 88 Sites et locaux

Pour mener à bien ses activités, l'animation de jeunesse a besoin de sites, de locaux et d'équipements adaptés aux besoins du groupe cible, qui devront être faciles d'accès, ouverts, attrayants, aisément reconnaissables et, si possible, accessibles à tous. Aucune prescription détaillée n'est édictée. Il importe en outre que les locaux et les équipements soient conformes aux prescriptions légales en matière de sécurité, de protection contre les incendies et d'hygiène.

Article 89 Surveillance et rapport

Alinéa 1 : les communes et les bassins de population désignent une autorité chargée de la surveillance des prestations, dont la mission consiste pour l'essentiel à assurer la qualité aux différents niveaux (structures, processus et résultats). L'activité de surveillance s'entend comme un processus continu, nécessitant des échanges réguliers et des visites ponctuelles.

Alinéa 2 : l'autorité de surveillance compétente veille en priorité à ce que les fournisseurs de prestations connaissent et respectent les dispositions cantonales en lien avec la fourniture des prestations et le décompte des frais. Dans des cas extrêmes, des manquements dans la mise en œuvre peuvent entraîner la révocation de l'autorisation (art. 3, al. 1). Les communes définissent des objectifs d'effet dans leurs programmes d'exploitation et édictent des prescriptions pour les mesurer. Elles exigent des structures et/ou des prestataires des justificatifs concernant les prestations fournies. Le rapport joue un rôle important dans le développement et l'assurance de la qualité. Avant l'échéance de la période d'autorisation quadriennale, les communes établissent périodiquement un rapport portant sur la réalisation des objectifs. Le canton peut formuler des consignes à ce sujet. C'est grâce à ce document qu'il peut vérifier si la surveillance est assurée, et de quelle manière.

Alinéa 3 : l'autorité désignée peut confier l'exercice de la surveillance à des tiers ou à des services spécialisés indépendants disposant des qualifications requises.

3.3 Dépenses des communes admises à la compensation des charges

Article 90 Dépenses imputables

Les communes et les bassins de population disposant d'une autorisation peuvent porter à la compensation des charges du secteur social 80 pour cent des dépenses imputables dans le domaine de l'animation de jeunesse, jusqu'à concurrence d'un montant maximal fixé (cf. art. 120, al. 1, lit. a LPASoc). A noter que la franchise de 20 pour cent ne peut pas être couverte par les recettes des offres.

Dans les autorisations, l'OIAS définit la base de calcul du montant maximal des dépenses imputables pour la durée de la période d'autorisation. Si les dépenses engagées sont supérieures au montant

maximal, les coûts sont à la charge des communes. Il est en principe possible d'inscrire des provisions et des réserves dans les comptes annuels. Quant aux investissements, ils peuvent être refinancés par des amortissements en fonction de la durée d'utilisation économique par le biais de la compensation des charges.

L'alinéa 4 dispose que les frais de personnel doivent représenter au moins 70 pour cent des dépenses imputables. Cette prescription vise à garantir la qualité et le professionnalisme. L'animation de jeunesse étant avant tout un travail relationnel, il y a lieu de veiller à ce que la plus grande partie des fonds soient affectés au financement du personnel et non à celui des structures ou de l'entretien. Si la part des frais de personnel est inférieure en une année à 70 pour cent des dépenses pouvant être portées à la compensation des charges, le montant effectivement imputable est réduit de manière que les frais de personnel équivalent à 70 pour cent de ce dernier. Les salaires des stagiaires sont inclus dans les frais de personnel. Les structures d'animation de jeunesse peuvent attribuer aux frais de personnel les charges ad hoc liées à des projets ou à des conventions de prestations conclues avec des tiers.

Article 91 Montant maximal des dépenses imputables

Alinéas 1 et 2 : les dépenses imputables maximales fixées dans l'autorisation d'admission à la compensation des charges se composent d'un montant de base par personne multiplié par le nombre d'enfants et d'adolescents jusqu'à l'âge de 20 ans appartenant au bassin de population considéré et d'un montant supplémentaire calculé en fonction de l'indice de charges sociales. Cette tranche d'âge est celle visée par les structures d'animation de jeunesse. En incluant les enfants de moins de six ans, il est possible de prendre en compte ceux qui appartiendront au groupe cible durant la période quadriennale. Les données proviennent du recensement de base de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

Jusqu'à présent, le montant de base était réduit d'un franc par année d'âge pour laquelle aucune prestation n'était proposée dans le bassin de population considéré (cf. art. 59, al. 3 OPIS). Cette réglementation suggérait que les communes devaient être à même de déterminer de manière univoque si une prestation s'adressait, par exemple, à des adolescents jusqu'à 16 ans plutôt que jusqu'à 18 ans, ce qui est loin d'être le cas. Le principe selon lequel les prestations des communes sont destinées à tous les enfants et les adolescents de six à 20 ans, est désormais ancré à l'article 77. Aussi, l'article 59, alinéa 3 OPIS n'est pas repris dans la présente ordonnance.

Le montant supplémentaire est déterminé sur la base des charges sociales du bassin de population. L'indice de charges sociales renseigne sur les régions dans lesquelles il est probable que les enfants et les adolescents soient davantage confrontés à des conditions de départ difficiles. Il s'agit plus précisément de l'indice visé à l'article 15 OPFC et qui sert à fixer la prestation complémentaire versée aux communes qui supportent des charges en raison de leur situation sociodémographique au sens des articles 21a et 21b de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)³⁴.

La pondération entre le montant de base et le montant supplémentaire varie d'un bassin de population à l'autre. Elle se situe dans un rapport d'environ deux pour un dans les bassins disposant d'une autorisation. Une plus grande importance est accordée au montant de base, car il a pour but de soutenir non pas un groupe de population ou une situation spécifique mais la totalité des familles.

Lorsque les réglementations relatives aux subventions cantonales en faveur de l'animation de jeunesse ont été adaptées en 2012, l'indice de charges sociales, auquel le montant supplémentaire est subordonné, n'avait pas encore fait ses preuves. Un deuxième montant supplémentaire avait alors été prévu afin de garantir un cofinancement cantonal équivalant à celui assuré jusqu'alors, en particulier pour les communes disposant déjà d'une vaste offre de prestations.

Depuis, l'indice de charges sociales visé dans l'OPFC a été actualisé au 1^{er} janvier 2019. Le modèle tient désormais compte du critère « Proportion des personnes réfugiées ou admises à titre provisoire », ce qui permet d'améliorer sa pertinence explicative. Il est à présent possible d'expliquer près de 70 pour cent des variations des coûts de l'aide sociale d'une commune à l'autre. Ce n'est que depuis

³⁴ RSB 631.1

cette mise à jour que l'indice de charges sociales est devenu un indicateur fiable pour identifier et atténuer les disparités entre les communes. Le deuxième montant supplémentaire n'a par conséquent plus lieu d'être : les charges sociales particulièrement élevées sont également couvertes par l'indice, de sorte que la répartition du (premier) montant supplémentaire conduit déjà à une adaptation des plafonds admis à la compensation des charges selon la situation. La somme des deux montants supplémentaires (7,3 millions de francs) sera donc dorénavant répartie entre les communes et le deuxième montant supplémentaire est supprimé.

Article 92 Bases de calcul

Alinéa 1 : la DSSI peut adapter le montant de base par personne selon l'alinéa 1, lettre a avec effet au début d'une année à hauteur de l'augmentation des traitements arrêtée par le Conseil-exécutif pour le personnel cantonal. La décision est communiquée aux communes par l'OIAS.

Alinéa 2 : le nombre d'enfants et d'adolescents jusqu'à l'âge de 20 ans et le montant supplémentaire par commune sont relevés une fois que la demande a été déposée et sont ensuite valables pour toute la durée de la période d'autorisation.

Article 93 Délai

Les autorisations d'admission à la compensation des charges sont généralement établies pour une période de quatre ans. Les demandes, assorties de tous les justificatifs requis, doivent être remises à l'OIAS au plus tard le 31 mars de l'année précédant la prochaine période d'autorisation.

Les demandes déposées après le délai fixé et pour lesquelles aucune prolongation de délai n'a été accordée doivent être remises au plus tard le 31 mars de l'exercice suivant. L'autorisation prend alors effet au début de l'année d'après et n'est valable que jusqu'à la fin de la période quadriennale en cours.

4. Développement de la petite enfance

Article 94 Principe

Les articles 39 et suivants LPASoc définissent le but poursuivi par le développement de la petite enfance et précisent les principales prestations fournies dans les différents domaines. L'OIAS veille à proposer des prestations conformes aux besoins. Les programmes de développement de la petite enfance ont pour but de permettre un développement optimal à tous les enfants d'âge préscolaire. Il s'agit de renforcer leurs ressources ainsi que celles de leurs familles afin qu'ils puissent découvrir le monde de façon ludique dans un environnement stimulant. Ces prestations contribuent à favoriser l'égalité des chances, à promouvoir la santé et à prévenir la pauvreté et la délinquance par une intégration précoce dans l'éducation et la société. Elles sont destinées aux familles qui, en raison de leur situation, ont besoin d'un soutien pour offrir à leurs enfants des conditions adaptées à leur âge et propices à un développement sain. La concordance entre les prestations et les besoins est évaluée sous plusieurs aspects, notamment l'accessibilité (obstacles éventuels empêchant des familles d'y recourir) et l'adéquation avec les thématiques et les défis propres aux différents groupes cibles. L'OIAS étudie les besoins, élabore des programmes et met en œuvre les mesures correspondantes.

Article 95 Programmes de visite à domicile

Les programmes de visite à domicile (*petits:pas* et *plus*) sont financés aux deux tiers par les communes. Aucun changement n'est prévu sur ce plan compte tenu de la situation financière actuelle du canton.

5. Conseil et information à l'intention des enfants et adolescents en situation de handicap ou faisant face à des conditions psychosociales difficiles et de leurs familles

Article 96 Principe

Proposés aux enfants et aux adolescents faisant face à un handicap ou à des conditions psychosociales difficiles ainsi qu'à leurs familles sur une base facultative, ces programmes préventifs et d'accès facile visent à assurer une information adéquate et à offrir conseil et soutien dans le domaine du handicap et des difficultés psychosociales.

Comme expliqué au commentaire de l'article 59 dans le rapport portant sur la LPASoc, ces offres s'adressent aux enfants, adolescents et familles faisant face à un handicap ou à des conditions psychosociales particulièrement difficiles, à leurs proches et aux spécialistes de tous les domaines. Du personnel spécialisé se tient à la disposition des enfants et des adolescents ainsi que de leur entourage.

Par enfants et adolescents faisant face à un handicap, on entend des personnes qui présentent une ou plusieurs incapacités physiques, psychiques, cognitives ou sensorielles durables qui, combinées à d'autres obstacles, ne leur permettent pas de participer pleinement et de manière égalitaire à la vie sociale. Le handicap est un phénomène complexe qui se manifeste dans les interactions entre l'être et son environnement et peut entraver les processus de développement et de formation³⁵.

Article 97 Groupe cible et subsidiarité

Ces mesures sont proposées aux enfants et aux adolescents au plus jusqu'à l'âge de 18 ans. Les prestations d'information et de conseil destinées aux adultes faisant face à un handicap ou à des conditions psychosociales difficiles (au-delà de la 18^e année) ne relèvent pas de la présente ordonnance. A noter que les programmes mis sur pied par l'OIAS sont proposés subsidiairement aux prestations de l'école obligatoire, de la Confédération ou d'autres unités d'imputation.

6. Mesures pédago-thérapeutiques

6.1 Généralités

Article 98 Mesures

Les mesures pédago-thérapeutiques préscolaires et postsecondaires (logopédie, psychomotricité et éducation précoce spécialisée) continueront de relever de la DSSI. Elles correspondent, d'une part, aux mesures de pédagogie spécialisée préscolaires et postsecondaires définies dans l'OPSpéc et, d'autre part, à l'offre de base en pédagogie spécialisée au sens de l'article 4, alinéa 1, lettre a du concordat sur la pédagogie spécialisée.

Il est apparu que les enfants et les adolescents présentant des troubles sensoriels avaient besoin de mesures supplémentaires pour apprendre à communiquer, en particulier à l'âge préscolaire. Or aucune base légale existante ne prévoyait ce type de soutien jusqu'alors. Pour combler cette lacune, les mesures permettant aux enfants et aux adolescents présentant des troubles sensoriels d'apprendre une forme de communication (p. ex langue des signes, langue parlée complétée et alphabet de Lorm) ont été explicitement intégrées dans la présente ordonnance. Toutefois, le principe de subsidiarité s'applique dans tous les cas : ces mesures ne sont approuvées que si elles ne sont pas ou ne pourraient pas être financées par une autre source (cf. art. 103, al. 2).

Les besoins attestés de développement et de formation permettent de déterminer les mesures pédago-thérapeutiques nécessaires et appropriées pour que les bénéficiaires atteignent les objectifs individuels qui leur ont été fixés, ce qui constitue le but ultime de la démarche.

³⁵ CDIP, Procédure d'évaluation standardisée (PES). Instrument du concordat sur la pédagogie spécialisée pour la détermination des besoins individuels en vue de l'attribution de mesures renforcées. Manuel, Berne 2014, p. 8

Article 99 Groupes cibles

Dans le domaine de la pédagogie spécialisée, la DSSI est compétente pour les mesures pédagogo-thérapeutiques préscolaires et postsecondaires. Pendant la scolarité obligatoire, les mesures de pédagogie spécialisée sont en revanche entièrement du ressort de l'INC. L'obligation scolaire (en principe dès quatre ans), partant la possibilité de fréquenter l'école obligatoire, permet par conséquent de délimiter le domaine d'activité avec l'INC : la compétence de la DSSI en matière de mesures pédagogo-thérapeutiques prend fin avec le début de la scolarité obligatoire ou spécialisée (date de référence au 31 juillet) et reprend dès lors que l'enfant ou l'adolescent ne fréquente plus l'école obligatoire ou spécialisée (date de référence au 1^{er} août).

L'éducation précoce spécialisée constitue une exception, car elle peut être autorisée par l'OIAS après l'entrée à l'école obligatoire (école enfantine) afin d'assurer la continuité de l'encouragement et du soutien des enfants dans leur environnement familial et de leur offrir un accompagnement spécialisé d'une brève durée au moment du passage à l'école primaire. Jusqu'à présent, ces mesures pouvaient être prolongées, dans des cas motivés, jusqu'à la fin de la première année du degré primaire. Cette possibilité est supprimée. Désormais, l'éducation précoce spécialisée peut être autorisée au maximum jusqu'à l'entrée en 1^{re} primaire (date de référence au 30 septembre).

Selon l'usage actuel et conformément au concordat sur la pédagogie spécialisée, aucune mesure pédagogo-thérapeutique ne peut être autorisée au-delà de l'âge de 20 ans.

Il convient par ailleurs d'accorder une attention particulière à l'acquisition de techniques de communication par les proches d'enfants et d'adolescents présentant des troubles sensoriels, dans l'intérêt de ces derniers et afin de garantir l'échange mutuel. C'est pourquoi les mesures destinées aux proches d'enfants et d'adolescents présentant des troubles sensoriels ont aussi été intégrées dans l'ordonnance. L'adoption de ce principe s'inscrit par ailleurs dans le cadre des dispositions de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand)³⁶, qui prévoit que les cantons veillent à ce que le proche entouré des personnes concernées puisse apprendre une technique de communication adaptée à ces difficultés (cf. art. 20, al. 3 LHand).

L'OIAS autorise des mesures pédagogo-thérapeutiques pour les enfants et les adolescents présentant des besoins particuliers de développement et/ou de formation dans les catégories d'âge suivantes :

Mesure	Champ d'application
Logopédie	Domaine préscolaire Dès la naissance jusqu'à l'entrée à l'école enfantine (date de référence : 01.08)
	Domaine postsecondaire Dès la fin de l'école obligatoire jusqu'à l'âge de 20 ans (date de référence : 01.08)
Psychomotricité	Domaine préscolaire Dès la naissance jusqu'à l'entrée à l'école enfantine (date de référence : 01.08)
	Domaine postsecondaire Dès la fin de l'école obligatoire jusqu'à l'âge de 20 ans (date de référence : 01.08)
Mesures permettant aux enfants et aux adolescents présentant des troubles sensoriels ainsi qu'à leurs proches d'apprendre une forme de communication	Domaine préscolaire Dès la naissance jusqu'à l'entrée à l'école enfantine (date de référence : 01.08)
	Domaine postsecondaire Dès la fin de l'école obligatoire jusqu'à l'âge de 20 ans (date de référence : 01.08)

³⁶RS 151.3

Mesure	Champ d'application
Education précoce spécialisée	Dès la naissance jusqu'à l'entrée en 1 ^{re} primaire au maximum (date de référence : 30.09)

Article 100 Conditions

Selon le concordat sur la pédagogie spécialisée, il existe des besoins particuliers de développement et de formation

- à l'âge préscolaire, lorsqu'il est établi que le développement de l'enfant est limité ou menacé, ou que ce dernier ne pourra pas suivre l'enseignement dispensé à l'école obligatoire sans soutien spécifique ;
- à l'âge postscolaire mais jusqu'à 20 ans au plus, lorsqu'un soutien logopédique, une thérapie psychomotrice ou l'apprentissage d'une forme de communication pour les adolescents présentant des troubles sensoriels sont nécessaires à l'insertion scolaire (en particulier à l'école moyenne ou au gymnase) ou professionnelle.

L'examen du droit aux prestations se fonde dans une mesure égale sur les besoins particuliers de formation en raison d'un handicap ou d'un autre trouble attestés par l'organe d'évaluation et sur le diagnostic posé. L'expérience a montré en effet que le besoin en mesures de pédagogie spécialisée ne peut être évalué sur la seule base du diagnostic, ce dernier ne permettant pas toujours de saisir toute l'étendue des besoins individuels de l'enfant ou de l'adolescent au sein de son environnement privé, social et scolaire.

Les aptitudes des enfants et des adolescents peuvent être entravées dans un ou plusieurs domaines. Pour appréhender toute la complexité des besoins individuels, il est nécessaire de considérer la situation dans son ensemble lors de l'évaluation. Il importe en outre de ne pas se focaliser uniquement sur les limitations fonctionnelles et de toujours veiller à prendre en compte les ressources et le contexte.

A l'instar de l'éducation précoce spécialisée, les mesures pédo-thérapeutiques préscolaires visent, d'une part, à prévenir ou à atténuer certains troubles ou retards de développement et, d'autre part, à préparer les enfants qui présentent des besoins particuliers de développement et de formation en vue de leur entrée à l'école obligatoire en créant des conditions de départ propices.

Selon la pratique actuelle, à l'âge postscolaire, un lien matériel et temporel étroit avec la mesure pédo-thérapeutique exécutée durant la période scolaire est en principe requis. Ce lien est généralement donné lorsque le traitement est poursuivi sans interruption après la fin de la scolarité. Si tel n'est pas le cas, un subventionnement est tout de même possible en cas de réapparition, par exemple, de troubles aigus de l'articulation, du débit ou de l'acquisition de la langue écrite susceptibles d'être résolus par un traitement logopédique.

Au besoin, la DSSI peut régler les détails des conditions par voie d'ordonnance de Direction. Elle peut faire appel sous une forme appropriée à des spécialistes externes, des organes d'évaluation et des associations pour compléter l'expertise interne lors de l'élaboration de l'ordonnance.

Article 101 Exigences relatives aux fournisseurs de prestations

En vertu du concordat sur la pédagogie spécialisée et des dispositions actuelles de l'OPSpéc, les personnes qui exécutent les mesures pédo-thérapeutiques doivent remplir des conditions précises en matière de formation pour garantir la qualité. La présente ordonnance prévoit par conséquent que les personnes fournissant les prestations soient titulaires d'un diplôme reconnu par la CDIP dans le domaine de spécialité correspondant (master en éducation précoce spécialisée, au minimum bachelor en logopédie ou en psychomotricité, master en enseignement spécialisé pour la prise en charge d'élèves présentant des troubles de la lecture et de l'orthographe ou pour l'éducation précoce spécialisée). Lorsqu'il n'existe aucune formation équivalente reconnue par la CDIP (p. ex. en langue parlée complétée ou en langue des signes), les perfectionnements spécifiques sont également pris en compte (p. ex.

formateur ou formatrice en langues des signes FLS, codeur ou codeuse-interprète en langue parlée complétée LPC).

Parallèlement aux diplômes reconnus par la CDIP dans les différents domaines de spécialité, d'autres formations pédago-thérapeutiques peuvent être prises en compte à certaines conditions. En application de la motion Seiler adoptée sous forme de postulat (M 060-2019 *Revaloriser l'expérience des collaborateurs et collaboratrices des institutions sociales*), l'expérience professionnelle dans le domaine de spécialité peut être reconnue comme équivalente à une formation pédago-thérapeutique. Il est aussi possible de prévoir une admission provisoire assortie de charges. A titre d'exemple, la filière de bachelor en pédagogie curative clinique et éducation spécialisée reconnue par la CDIP permet d'assumer des tâches en matière d'éducation précoce spécialisée moyennant une expérience professionnelle suffisante dans le domaine ou le respect des charges imposées par les autorités (p. ex. acquisition dans un délai défini du diplôme reconnu par la CDIP dans le domaine de spécialité).

Les thérapeutes qui dispensent les mesures financées en vertu de la présente ordonnance doivent respecter les directives de qualité édictées par les associations professionnelles, qu'ils ou elles en soient membres ou non. En cas de besoin, la DSSI peut édicter des prescriptions supplémentaires concernant la qualité des mesures pédago-thérapeutiques et les exigences imposées aux fournisseurs. Pour ce faire, il est indiqué de recueillir l'avis des spécialistes, des organes d'évaluation et des associations. La DSSI fera appel à ces ressources spécialisées externes pour les éventuels points à régler par voie d'ordonnance de Direction. Lorsqu'il est prouvé qu'un ou une thérapeute contrevient régulièrement aux règles en vigueur, ses prestations ne sont plus subventionnées.

Article 102 Etendue du droit aux mesures

Les mesures pédago-thérapeutiques préscolaires ou postscolaires sélectionnées doivent permettre aux bénéficiaires d'atteindre de manière appropriée et efficace les objectifs fixés en matière de développement et de formation. Leur étendue est définie en fonction des besoins particuliers de développement et de formation. Selon ceux-ci et la nature de la thérapie, les mesures peuvent être dispensées sous forme de séances individuelles ou de groupe.

Jusqu'à présent, l'étendue du droit aux mesures n'était pas réglée par voie d'ordonnance. L'autorité compétente approuvait généralement une à deux leçons ou heures de thérapie par semaine. La garantie de participation aux frais était la plupart du temps établie pour deux ans à compter de la première requête et pouvait être prolongée d'une année supplémentaire. En cas de demande de prolongation, une nouvelle évaluation devait être réalisée par un service approprié indépendant.

Dans le cadre de la nouvelle réglementation, le nombre d'heures nécessaires et la durée des mesures ne doivent pas non plus être fixés par voie d'ordonnance. Il appartient toujours au service compétent de statuer sur la durée et le volume des heures autorisées en fonction des besoins de l'enfant ou de l'adolescent. La mesure doit cependant être régulièrement réévaluée, au minimum une fois par an, en fonction des besoins pour décider s'il convient de la poursuivre ou d'y mettre un terme. Il s'agit aussi de vérifier si elle est appropriée et de déterminer si une autre mesure s'avèrerait plus adaptée le cas échéant. Les contrôles réguliers, dans le cadre desquels il est nécessaire de faire appel à un organe d'évaluation approprié, permettent en outre d'évaluer l'efficacité d'une mesure, autrement dit son résultat. Pour déterminer si une prestation est adéquate, tous les aspects doivent être pris en compte, notamment la situation individuelle de l'enfant et les répercussions financières.

Article 103 Gratuité et subsidiarité

La présente disposition confirme le principe de subsidiarité. Si des tiers sont tenus d'assumer le coût des mesures ou de fournir des prestations en raison d'autres prescriptions légales, celles-ci priment celles de la DSSI. Il s'agit en particulier des prestations de soutien des caisses-maladie, des assurances sociales, des collectivités de droit public et des assurances privées.

Article 104 Compétence

Jusqu'à présent, les mesures pédago-thérapeutiques préscolaires et postsecondaires étaient proposées par des thérapeutes indépendants, d'une part, et par des services externes, d'autre part. Les prestations de logopédie et de psychomotricité relevaient de la compétence exclusive des thérapeutes indépendants, tandis que les mesures dans le domaine de l'éducation précoce spécialisée ainsi que le soutien spécifique aux enfants présentant des troubles auditifs ou visuels étaient assurés presque entièrement par des services externes, le canton de Berne comptant très peu de pédagogues en éducation précoce spécialisée exerçant à titre indépendant. Quel que soit le prestataire, le contrôle des exigences et, partant, la compétence décisionnelle, étaient du seul ressort de l'autorité compétente de la DSSI.

Dans le cadre de la nouvelle réglementation, c'est toujours au service compétent de la DSSI, soit à l'OIAS, qu'il incombe de mettre sur pied les mesures pédago-thérapeutiques, de contrôler les exigences et d'octroyer les prestations. La nouveauté réside dans le fait que la DSSI a désormais la possibilité de déléguer la mise en place des mesures et la procédure d'autorisation dans son ensemble, compétence décisionnelle incluse, à un autre service (cf. art. 60, al. 2 LPASoc). A l'avenir, il ne sera par conséquent plus nécessaire que toutes les demandes soient déposées à l'office compétent et examinées par ce dernier. Le service désigné est désormais également habilité à statuer sur le droit à la mesure, à définir son cadre et son étendue, mais aussi à rendre une décision négative.

Article 105 Relations intercantionales

Le financement des mesures pédago-thérapeutiques dispensées hors du canton pour un enfant domicilié dans le canton de Berne est régi par la Convention intercantonale du 20 septembre 2002 relative aux institutions sociales (CIIS)³⁷. Tant que l'autre canton n'a pas adhéré à la CIIS, le financement est assuré sur la base d'un accord bilatéral, généralement dans l'esprit des dispositions de la CIIS.

Article 106 Garantie de participation aux frais dans les relations intercantionales

L'organisme de liaison du canton de domicile, qui est rattaché à l'OIAS pour le canton de Berne, accorde à celui du canton de l'institution, à sa demande, une garantie de participation aux frais pour les mesures pédago-thérapeutiques. Il faut toutefois que le service compétent au sens de la présente ordonnance ait rendu une décision positive dans le cadre de la procédure usuelle. Un traitement hors canton (cf. art. 2, al. 1, let. D, lit. b et c CIIS) se justifie notamment si Berne ne propose pas d'offre correspondant aux besoins de l'enfant ou de l'adolescent.

Un tel traitement peut également avoir lieu à la demande des personnes détenant l'autorité parentale étant donné qu'elles conservent en principe le choix de l'endroit où les prestations seront fournies dans le cadre de l'offre adéquate selon le droit en vigueur. En pareille situation, les coûts de transport éventuels ne sont remboursés que jusqu'au lieu approprié le plus proche où les prestations sont fournies.

De plus, il est possible d'organiser un traitement hors canton pour les enfants et adolescents dont le domicile jouxte la frontière. Dans ce cas, c'est souvent le lieu approprié le plus proche où les prestations sont fournies qui est déterminant pour la prise en charge des frais de transport par le canton de Berne.

6.2 Détails des mesures

Article 107 Education précoce spécialisée

Alinéa 1 : contrairement aux dispositions de l'OPSpéc, la présente ordonnance définit explicitement les besoins en éducation précoce spécialisée en se basant sur la terminologie uniforme pour le domaine de la pédagogie spécialisée adoptée par la CDIP : présentent des besoins en éducation précoce spécialisée les enfants dont le développement est retardé, limité ou menacé, en raison notamment de troubles sensoriels (vue et audition). Par exemple, les mesures dans le domaine de la basse vision font partie du

³⁷ RSB 862.71-1

soutien en cas de handicap visuel. L'éducation précoce spécialisée peut également revêtir la forme d'informations et de conseils à l'intention des personnes de référence directes (p. ex. proche entourage, crèche, groupe de jeu), de cours parents-enfants ou de séances d'information spécifiques destinées aux parents.

Les prestations des services ambulatoires à l'intention des enfants et des adolescents présentant un handicap auditif, visuel ou physique proposées dans le cadre de la scolarité obligatoire (p. ex. conseil au corps enseignant ou soutien et encouragement spécifiques des élèves) ne sont quant à elles ni approuvées ni financées par la DSSI, mais relèvent du domaine de compétence de l'INC.

L'alinéa 2 introduit une nouveauté par rapport à l'OPSpéc : désormais, tant les traitements prodigués sur le long terme que les interventions et les conseils de plus courte durée et d'accès facile peuvent bénéficier de subventions.

L'alinéa 3 est également fondé sur les principes définis dans la terminologie uniforme de la CDIP selon lesquels les enfants doivent bénéficier d'une évaluation, d'un soutien préventif et éducatif et d'une stimulation adéquate dans le *contexte familial*. Il s'agit principalement de situations dans lesquelles toute la famille doit être soutenue dans ses tâches et pour lesquelles les mesures doivent se dérouler dans un cadre privé. Dans des cas motivés, le traitement peut avoir lieu en groupe hors du cadre familial. Il peut s'agir, pour les prestations d'encouragement de l'enfant, de crèches ou de groupes de jeu ou de petits groupes spécialisés (entre 3 et 8 enfants environ) visant à préparer l'enfant à fréquenter un groupe de jeu public, une école enfantine publique ou une école spécialisée.

Article 108 Logopédie

Alinéa 1 : présentent des besoins en logopédie les enfants et adolescents souffrant de troubles graves du langage oral et écrit (p. ex. en lecture et en orthographe), de la parole, de la communication, de la fluence verbale et de la voix, ainsi que de la déglutition. Il peut par exemple s'agir de troubles (du développement) de la parole liés à une fente labio-palatine ou de troubles orofaciaux myofonctionnels.

Alinéa 2 : le critère de la gravité du handicap (cf. art. 5, al. 2, lit. e OPSpéc) permet d'établir une distinction avec les troubles légers ne nécessitant pas de thérapie. Un besoin est également reconnu en cas de cumul d'atteintes légères ou moyennes à la santé dans plusieurs domaines (cf. art. 5, al. 2, lit. g OPSpéc), comme c'est déjà le cas aujourd'hui.

Alinéa 3 : le degré de gravité ou le cumul d'atteintes légères ou moyennes à la santé dans plusieurs domaines sont déterminés en particulier par les procédures de diagnostic actuelles, en tenant compte de la durée du trouble, du handicap et de la souffrance qui en découlent ainsi que de l'âge de la personne.

Article 109 Psychomotricité

Alinéa 1 : contrairement aux dispositions de l'OPSpéc, la présente ordonnance définit explicitement les besoins en psychomotricité en se basant sur la terminologie uniforme pour le domaine de la pédagogie spécialisée adoptée par la CDIP : une thérapie psychomotrice est nécessaire en cas de troubles graves de la perception, des sentiments, de la pensée, du mouvement et du comportement, ainsi que de l'expression corporelle. Il peut par exemple s'agir de troubles sévères de la motricité fine, globale ou graphique, de troubles moteurs sévères dus à des paralysies cérébrales et à d'autres syndromes paralytiques, de troubles du spectre autistique et de troubles déficitaires de l'attention (avec ou sans hyperactivité).

Alinéa 2 : le critère de la gravité du handicap permet d'établir une distinction avec les troubles légers ne nécessitant pas de thérapie. Un besoin est également reconnu en cas de cumul d'atteintes légères ou moyennes à la santé dans plusieurs domaines (cf. art. 5, al. 2, lit. g OPSpéc), comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Cette disposition ne conduit pas à une extension des prestations déjà accordées.

Alinéa 3 : le degré de gravité ou le cumul d'atteintes légères ou moyennes à la santé dans plusieurs domaines sont déterminés en particulier par les procédures de diagnostic actuelles, en tenant compte de la durée du trouble, du handicap et de la souffrance qui en découlent ainsi que de l'âge de la personne.

Article 110 Soutien à l'apprentissage d'une forme de communication en cas de handicap sensoriel

Les mesures permettant aux enfants et adolescents présentant des troubles sensoriels d'apprendre un mode de communication sont dorénavant intégrées et réglées explicitement dans la présente ordonnance, en application de l'article 20, alinéa 3 LHand, qui charge les cantons de veiller à ce que les enfants et les adolescents qui ont des difficultés de perception ou d'articulation ainsi que leur proche entourage puissent apprendre une technique de communication adaptée à ces difficultés. Elles sont soumises au principe de subsidiarité (art. 103, al. 2) et sont donc approuvées uniquement dans les cas où elles ne peuvent pas être financées par une autre source (en particulier par les assurances sociales).

Le soutien à l'apprentissage d'une forme de communication pour les enfants et les adolescents présentant des troubles sensoriels et leurs proches comprend en particulier la formation en langue parlée complétée (système codé qui permet de visualiser les voyelles et les consonnes en y associant une position de la main sur le visage et une configuration des doigts en vue d'éliminer les ambiguïtés inhérentes à la lecture labiale), en langue des signes (système linguistique visuel) et à l'alphabet de Lorm (technique de communication pour les personnes malentendantes et malvoyantes et les personnes sourdes et aveugles).

En cas de besoin ou pour favoriser une communication uniforme et sans obstacle, les personnes de référence directes peuvent être intégrées dans l'apprentissage de la langue parlée complétée, de la langue des signes et de l'alphabet de Lorm.

6.3 Financement

Article 111 Principe

Alinéa 1 : le système est repris et les mesures pédago-thérapeutiques continuent d'être financées par contrat de prestations ou selon une base tarifaire par le biais de versements directs aux fournisseurs de prestations.

La possibilité de financement via un contrat n'est toutefois plus exclusivement liée aux prestations du Service éducatif itinérant du canton de Berne (SEI), contrairement à ce que prévoit l'OPSpéc. Un financement de base d'un ou de plusieurs services externes au moyen de contrats de prestations est donc possible (par analogie avec le modèle applicable à l'éducation précoce spécialisée).

Le financement est assuré selon une base tarifaire et par le biais de versements directs aux fournisseurs de prestations pour autant que les subventions aient été accordées au préalable.

Article 112 Convention tarifaire

Le système prévu dans l'OPSpéc est repris : la DSSI définit avec les associations professionnelles des thérapeutes les tarifs relatifs aux indemnités dues pour les mesures pédago-thérapeutiques (al. 1). Il est possible de fixer des tarifs à l'heure, à la prestation ou au forfait, en veillant à ce qu'ils respectent les principes économiques et à ce qu'ils soient applicables de manière efficace et structurés selon des critères objectifs (al. 2). Selon la pratique qui a fait ses preuves, l'OIAS conclut avec les associations professionnelles concernées des conventions tarifaires sur les indemnités dues pour les mesures pédago-thérapeutiques.

Les tarifs n'ont pas été adaptés depuis des années et les négociations sont au point mort. C'est pourquoi il est nécessaire d'avoir un moyen de lever le blocage lorsque les partenaires tarifaires ne parviennent pas à s'entendre. A la différence de l'OPSpéc, la présente ordonnance prévoit par conséquent, sur la base de l'article 8 LPASoc, que si aucun accord n'est trouvé entre les parties, c'est le Conseil-exécutif qui arrête les tarifs pour un an, au maximum jusqu'à la fin de l'année suivant l'arrêté (al. 3). La DSSI et les associations professionnelles devront alors s'employer à trouver un nouvel accord pour l'année suivante. Ces dernières devant être entendues avant l'adoption d'un arrêté du Conseil-exécutif, elles ont la possibilité de demander une poursuite des négociations si elles estiment qu'il est encore possible de parvenir à un accord.

Article 113 Personnes non membres d'une association

Les personnes qui fournissent des mesures pédago-thérapeutiques et ne sont pas membres d'une association ne peuvent pas appliquer un tarif plus élevé que celui convenu par les partenaires ou fixé par le Conseil-exécutif.

Article 114 Frais incombant aux ayants droit

Les ayants droit continuent d'être tenus de payer eux-mêmes les frais des séances qu'ils ont manquées sans avoir présenté d'excuse valable. Les ayants droit sont les enfants et adolescents au bénéfice de mesures pédago-thérapeutiques approuvées ainsi que leurs représentants légaux ou représentantes légales, à savoir les parents dans la majorité des cas. Sans excuse valable indique que la personne aurait pu annuler la séance à temps (au moins 24 heures avant le rendez-vous). Les frais ne sont pas dus si cette dernière n'était pas en mesure d'annoncer l'absence 24 heures à l'avance pour une raison valable (p. ex. accident ou maladie venant de se déclarer).

6.4 Frais de transport

Article 115 Principe

Alinéa 1 : les dispositions en faveur des enfants sont reprises de l'OPSpéc, qui prévoit l'octroi, sur demande, de subventions pour les frais de transport découlant des mesures pédago-thérapeutiques approuvées.

Alinéa 2 : en vertu de l'article 4, alinéa 2 du concordat sur la pédagogie spécialisée, les frais de transport sont pris en charge pour les adolescents ne fréquentant plus l'école obligatoire et qui, jusqu'à l'âge de 20 ans, ne peuvent se déplacer par leurs propres moyens, du fait de leur handicap, entre leur domicile et le lieu où les prestations sont fournies. Pour ce qui est du terme de « handicap », il est renvoyé au commentaire de l'article 96.

Alinéa 3 : à la différence de l'OPSpéc, la présente ordonnance précise que les frais de transport approuvés sur demande sont subventionnés jusqu'à un an au maximum après avoir été engagés. Passé ce délai, le droit à une subvention s'éteint.

Article 116 Prise en charge des frais

Pour évaluer la nécessité d'un transport, le principe de la hiérarchisation des priorités continue de s'appliquer : la préférence doit être donnée aux transports publics et, uniquement si cela est impossible, des subventions sont accordées, dans des cas motivés, pour que le transport soit assuré par des entreprises privées ou des particuliers. Comme jusqu'à présent, seuls les frais de transport directs jusqu'au lieu approprié le plus proche où les prestations sont fournies peuvent être facturés.

Article 117 Autres frais de transport

Les présentes dispositions sont reprises de l'OPSpéc, qui prévoit le remboursement, dans des cas motivés, des frais de transport d'un accompagnateur ou d'une accompagnatrice indispensable. Toutefois, seuls les trajets au cours desquels la personne bénéficiaire des prestations est présente sont indemnisés, et non les éventuels voyages effectués sans elle.

A la différence de l'OPSpéc, la présente ordonnance précise que les frais de transport du ou de la pédagogue en éducation précoce spécialisée sont remboursés lorsque la mesure doit être dispensée dans l'environnement de l'enfant (p. ex. domicile, crèche, groupe de jeu, école enfantine).

Article 118 Critères

Pour déterminer si un moyen de transport privé est nécessaire ou si la présence d'un accompagnateur ou d'une accompagnatrice est indispensable, il convient toujours de considérer l'ensemble des circonstances du cas d'espèce.

Article 119 Distance

Les prestations doivent en principe être fournies dans le lieu approprié le plus proche et seuls les frais de transport correspondants sont remboursés. Si le choix se porte sur un prestataire plus éloigné, les coûts de déplacement supplémentaires qui en résultent sont à la charge des personnes concernées.

Il est souvent important que les mesures débutent le plus tôt possible, sans qu'un temps précieux ne soit perdu à attendre qu'une place se libère dans la structure la plus proche. Si le prestataire n'est pas disponible dès le début pour des raisons de capacité, il n'est pas considéré comme approprié.

Article 120 Calcul des frais de transport

Par analogie avec les dispositions de l'OPSpéc, l'indemnisation des transports effectués par des moyens de déplacement privés est en principe calculée sur la base d'un tarif au kilomètre. Cet élément, ainsi que les dispositions détaillées relatives au transport, seront réglés par voie d'ordonnance de Direction.

6.5 Procédure

Article 121 Demande

Les présentes dispositions sont pour l'essentiel reprises de l'OPSpéc. En outre, la procédure est régie par la LPJA. Le service compétent visé à l'article 104 doit en particulier établir les faits d'office, les auteurs de la demande étant tenus de collaborer à la constatation de ceux-ci (cf. art. 18 et 20 LPJA).

Les demandes doivent être présentées par les ayants droit, c'est-à-dire par les enfants ou les adolescents concernés ou leur représentant légal ou leur représentante légale – en général les parents – au moyen du formulaire officiel, qui peut être commandé auprès du service compétent ou téléchargé sur internet.

Article 122 Evaluation

En vertu de la présente ordonnance, il convient désormais de joindre au formulaire de demande officiel un rapport établi par un organe d'évaluation approprié et présentant un lien direct avec le besoin dont il est fait état (al. 1). Différents organes peuvent être pris en considération pour l'évaluation des besoins en fonction des mesures. Le service compétent est habilité à définir les organes qualifiés et bénéficiant d'une expérience suffisante pour évaluer le besoin en mesures pédo-pédagogiques (cf. précisions au commentaire de l'al. 4, lit. a).

La disposition de l'OPSpéc précisant que les organes d'évaluation doivent être indépendants des prestataires des mesures pédo-pédagogiques est reprise. Il faut donc éviter si possible que l'organe ou les personnes effectuant l'évaluation soient les mêmes que celui ou celles qui exécutent les mesures. Il convient de joindre à la demande les rapports des personnes ou organismes précédemment consultés qui présentent un lien direct avec le besoin dont il est fait état. Cette démarche incombe aux ayants droits et non aux auteurs de ces rapports.

S'il n'est pas en mesure d'évaluer une demande sur la base des informations disponibles, le service compétent se procure d'autres moyens de preuve en ordonnant des investigations supplémentaires. Si les personnes concernées refusent de collaborer aux éclaircissements indispensables, la demande est déclarée irrecevable (cf. art. 20, al. 2 LPJA).

Avec la présente ordonnance, la DSSI dispose désormais d'une base légale lui permettant de fixer les critères à remplir par les organes d'évaluation (al. 4, lit. a). Outre la répartition régionale et l'indépendance au niveau du personnel par rapport au lieu fournissant les prestations, il importe

notamment de clarifier les critères que doivent remplir ces organes pour être considérés aptes à évaluer les besoins. En vertu du principe de l'égalité de traitement, il convient de veiller en particulier à ce que les organes désignés soient tous soumis aux mêmes principes, règles et exigences professionnelles. La DSSI a en outre la possibilité de définir le cadre et les instruments de l'évaluation par voie d'ordonnance de Direction (al. 4, lit. b). L'objectif est d'uniformiser et de standardiser les processus d'évaluation (p. ex. procédure, collecte des moyens de preuve, contrôle de l'efficacité de la mesure et rapport), en vue notamment d'introduire la procédure d'évaluation standardisée pour la détermination des besoins individuels (PES) dans les domaines préscolaire et postscolaire, conformément au concordat sur la pédagogie spécialisée. Au besoin, la DSSI peut définir par voie d'ordonnance de Direction les critères auxquels doit satisfaire l'organe d'évaluation ainsi que le cadre et les instruments appliqués. Pour ce faire, il est indiqué de recueillir l'avis des spécialistes, des organes d'évaluation et des associations. La DSSI fera appel à ces ressources spécialisées externes pour les éventuels points à régler par voie d'ordonnance de Direction.

Article 123 Décision

Le service compétent rend et notifie ses décisions en principe par voie de décision formelle. Les décisions favorables peuvent aussi être communiquées sous une autre forme, par exemple par courrier. Sur demande, une décision susceptible de recours doit néanmoins pouvoir être rendue.

Article 124 Frais de procédure

Par analogie avec les dispositions de l'OPSpéc, la procédure est gratuite pour les personnes concernées.

7. Dispositions transitoires

7.1 Accueil extrafamilial

Article 125 Surveillance

En application de l'article 138, alinéa 4 LPASoc, la surveillance passe de la compétence de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) à celle de la DSSI au moment de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance. Les communes conservent quant à elles leur fonction de surveillance jusqu'à ce que les crèches disposent d'une autorisation d'exploiter au sens de la LPASoc (cf. art. 138, al. 3 LPASoc).

L'OIAS doit effectuer une première visite de surveillance dans un délai de 24 mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance.

Article 126 Autorisation

Les autorisations d'exploiter délivrées selon l'ancien droit pour une durée indéterminée restent valables jusqu'à la réception de l'autorisation d'exploiter établie après la première visite de surveillance, pour autant que cette dernière n'ait pas conduit au retrait de l'autorisation, mais au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la LPASoc (cf. art. 138, al. 1 LPASoc). Les structures concernées doivent soumettre une demande d'autorisation au plus tard 18 mois après l'entrée en vigueur de la présente ordonnance (cf. art. 138, al. 2 LPASoc) si la première visite de surveillance n'a pas encore eu lieu. Ce délai s'applique aussi aux crèches qui ne disposent pas encore d'autorisation d'exploiter.

Si l'examen de la demande ou les conclusions de la visite de surveillance ne donnent pas matière à contestation sur la base de la nouvelle réglementation, l'OIAS octroie une autorisation au sens de la LPASoc, laquelle remplace toutes les autorisations précédentes. Si des lacunes mineures sont constatées, l'autorisation peut tout de même être délivrée à condition que les défauts soient corrigés dans le délai imparti par l'OIAS (lequel dépend du type de manquement constaté).

Si des problèmes plus graves sont mis en évidence lors de la première visite de surveillance, il convient de suivre la procédure définie à l'article 27 et, si nécessaire, de retirer l'autorisation.

Pour les crèches en activité avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, l'établissement d'une (nouvelle) autorisation d'exploiter n'est pas soumis à émolument, ce d'autant plus que le transfert de compétence et le contrôle des nouveaux critères d'autorisation et de surveillance qui en découlent ne relèvent pas de la sphère d'influence des crèches concernées.

Article 127 Obligation de s'annoncer pour les parents de jour

L'obligation de s'annoncer pour les familles accueillant des enfants à la journée est actuellement ancrée à l'article 6 de l'ordonnance du 4 juillet 1979 réglant le placement d'enfants³⁸. Etant donné que cette ordonnance sera abrogée fin 2021³⁹ et que les dispositions de la LPASoc relatives à l'autorisation et à la surveillance des organisations d'accueil familial de jour s'appliqueront deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, il convient de préciser que pendant cette période transitoire, les parents de jour continueront de s'annoncer auprès de l'APEA. Cette autorité conservera également son mandat de surveillance⁴⁰.

Article 128 Garderies avec approche sociopédagogique pour les enfants d'âge scolaire

En vertu de l'article 136 LPASoc, les communes qui étaient jusque-là habilitées à porter à la compensation des charges les dépenses encourues pour les garderies proposant une prise en charge axée sur une approche sociopédagogique à des enfants d'âge scolaire à partir de la première année d'école peuvent continuer à imputer ces dépenses jusqu'à la fin de l'année scolaire durant laquelle entre en vigueur la législation sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants, moyennant l'autorisation du service compétent de la DSSI. Il est simplement précisé ici que le service compétent de la DSSI au sens de l'article 136 LPASoc est l'OIAS.

Article 129 Admissions

Les admissions conservent leur validité. Si un fournisseur de prestations ne remplit plus les conditions d'admission et que les manquements ne sont pas réglés dans le délai imparti, l'autorisation est retirée (cf. art. 27, en corrélation avec la fin de l'art. 35, al. 3). Il importe d'accorder suffisamment de temps aux fournisseurs de prestations, notamment eu égard aux nouveaux critères d'admission.

Article 130 Bons de garde

Tous les bons de garde sont examinés selon l'ancien droit jusqu'à la fin de l'année scolaire 2021-2022. Les nouvelles normes s'appliquent aux demandes portant sur la période à compter du 1^{er} août 2022.

Article 131 Exigences relatives au personnel des crèches

La plupart des crèches emploient des collaborateurs et des collaboratrices à durée déterminée (en particulier des stagiaires), dont les contrats débutent et s'achèvent en même temps que l'année scolaire (d'août à juillet). Un délai transitoire courant jusqu'à la fin de l'année scolaire 2021-2022 est par conséquent fixé afin de permettre aux crèches de s'adapter aux exigences en matière de personnel tout en gardant le même cycle de recrutement.

³⁸ RSB 213.223

³⁹ Cf. ordonnance du 23 juin 2021 sur la surveillance des institutions résidentielles et des prestations ambulatoires destinées aux enfants (OSIPE ; ROB 21-060)

⁴⁰ Art. 26a de la loi du 28 mai 1911 sur l'introduction du Code civil suisse (LiCCS ; RSB 211.1)

7.2 Animation de jeunesse et mesures pédago-thérapeutiques

Article 132 Animation de jeunesse

La date butoir pour la première procédure de demande selon la présente ordonnance est fixée au 30 juin 2022 pour la période quadriennale 2023-2026, en dérogation à l'article 93, alinéa 1. Durant la première année suivant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, les anciennes dispositions et conditions de financement s'appliquent encore, laissant aux communes la possibilité de se préparer aux nouvelles prescriptions.

Article 133 Mesures pédago-thérapeutiques

Malgré l'abrogation de l'OPSpéc, les décisions concernant les mesures pédago-thérapeutiques restent valables tout au plus jusqu'au 31 juillet 2022. Si une mesure s'achève avant le 31 juillet 2022, elle prend fin conformément à la décision.

Ces principes valent indépendamment du transfert de compétence à compter du 1^{er} janvier 2022, notamment concernant les mesures concernant les enfants d'âge scolaire. En revanche, les compétences ainsi que les modalités d'exécution et de financement sont régies par le nouveau droit dès le 1^{er} janvier 2022.

8. Dispositions finales

Article 134 Modification d'actes législatifs

Eu égard à la nouvelle compétence de l'OIAS en matière d'autorisation des crèches, une adaptation de l'ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale (ordonnance sur les émoluments ; OE_{mo})⁴¹ est nécessaire.

A l'entrée en vigueur de la LPASoc et de la LEO révisée, la DSSI ne sera plus compétente que pour les mesures pédago-thérapeutiques préscolaires et postscolaires. La pédagogie spécialisée relèvera désormais de l'INC. Il est nécessaire d'adapter en conséquence l'article 10, alinéa 1, lettre f de l'ordonnance du 30 juin 2021 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (ordonnance d'organisation DSSI, OO DSSI)⁴².

L'ordonnance sur les écoles à journée continue (OEC) doit également être modifiée pour garantir la concordance avec la présente ordonnance.

Article 135 Abrogation d'actes législatifs

L'OPIS et l'OPSpéc sont intégralement remplacées par la présente ordonnance et doivent donc être abrogées.

Article 136 Entrée en vigueur

La présente ordonnance entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022, en même temps que la LPASoc.

⁴¹ RSB 154.21

⁴² RSB 152.221.121

5. Répercussions financières

5.1 Autorisation d'exploiter et surveillance des crèches

Jusqu'à présent, le canton était chargé de la surveillance des crèches privées. Quelque 140 structures alors surveillées par les communes seront désormais également placées sous la compétence cantonale. Des postes additionnels sont requis (cf. ch. 6.1).

5.2 Bons de garde

La reprise dans la présente ordonnance des dispositions régissant le système des bons de garde ainsi que les adaptations qui en découlent ne devraient pas entraîner de répercussions financières notables. Lors de la révision partielle de l'OPIS, qui a permis l'introduction du système des bons de garde en 2019, l'un des objectifs centraux avait consisté à limiter autant que possible les répercussions financières. Au moment du passage du système des émoluments à celui des bons de garde, diverses mesures visant à réduire les coûts ont ainsi été mises en œuvre. Des économies ont notamment été réalisées du fait que la subvention est calculée au plus près des besoins et que le montant des bons est moins élevé pour les élèves de l'école enfantine fréquentant une crèche, en particulier. Les coûts ont également diminué en ce qui concerne les subventions pour la prise en charge des enfants de moins de douze mois, puisque les frais supplémentaires liés à l'application du facteur 1,5 étaient supportés uniquement par l'Etat dans le système des émoluments. Enfin, la suppression du forfait pour la couverture du risque en cas d'occupation incomplète et du forfait de formation a permis de libérer des ressources supplémentaires. Etant donné que l'évolution des coûts comporte toujours une part d'incertitude et qu'une hausse ne saurait être entièrement exclue malgré les mesures d'économie, le rapport portant sur la révision partielle de l'OPIS contenait d'autres propositions visant, si nécessaire, à réduire encore les dépenses. Un premier bilan financier peut aujourd'hui être tiré de la mise en œuvre du système des bons de garde, et il est positif. Les premières données indiquent que la structure des offres d'accueil extrafamilial s'est fortement développée, permettant à davantage de familles d'avoir accès à une place subventionnée. La majorité des communes et la quasi-totalité des institutions ont en outre adhéré au système. L'utilisation des bons connaît aussi une évolution réjouissante.

Même si l'offre s'est étendue, il ressort des estimations que le budget ne devrait pas être dépassé, signe que les mesures de réduction des coûts ont porté leurs fruits. Le canton s'attend à des dépenses de 72 millions de francs environ pour 2021 dans le domaine de l'accueil extrafamilial (imputations à la compensation des charges dans le cadre du système des émoluments et de celui des bons de garde). Par rapport au régime des émoluments, le système des bons de garde a même entraîné une légère baisse des coûts de l'accueil extrafamilial par place d'accueil à 100 pour cent.

Diverses adaptations sont encore prévues afin de poursuivre sur cette voie : la suppression de la réglementation relative aux cas de rigueur lors d'une baisse du revenu pour les personnes détenant l'autorité parentale dont le revenu déterminant est supérieur à 80 000 francs, la comptabilisation des rendements de fortune dans le calcul du revenu déterminant, la durée de stabilité des concubinages dorénavant fixée à deux ans ou encore la prise en compte d'un ancien ou d'une ancienne partenaire en l'absence de convention d'entretien doivent permettre de relever le revenu déterminant moyen par famille soutenue. Il convient ici de rappeler que ces mesures n'ont pas pour but de réduire les dépenses, mais de permettre une évaluation plus juste de la situation familiale.

La suppression du forfait pour frais d'accueil ou d'encouragement extraordinaires pour les familles dont le revenu déterminant est supérieur à 160 000 francs ne permet pas de réaliser d'économies notables.

5.3 Animation de jeunesse

Les adaptations découlant de la mise en œuvre de la présente ordonnance dans le domaine de l'animation de jeunesse n'auront que des répercussions financières mineures sur les dépenses totales que le canton et les communes portent à la compensation des charges. Un montant de base réduit est actuellement pris en compte dans quatre des 38 bassins de population. Pour 2021, les montants maximaux imputables de ces bassins seront par conséquent inférieurs de 34 000 francs à ce qu'ils auraient été si les prestations d'animation de jeunesse s'adressaient déjà à l'ensemble des enfants et adolescents âgés de six à 20 ans. Pour les autorisations portant sur la période 2023-2026, plus aucun montant de base réduit ne sera pris en compte. La suppression du deuxième montant supplémentaire n'a pas d'incidence sur le budget global du canton et des communes dévolu à l'animation de jeunesse, vu que ces ressources seront désormais réparties entre toutes les communes.

5.4 Développement de la petite enfance

La poursuite de la mise en œuvre des mesures déjà approuvées et de celles en cours d'introduction n'aura pas d'incidence sur la charge financière du canton. De nouvelles mesures et stratégies susceptibles d'être développées dans le cadre des dispositions de la présente ordonnance devraient être approuvées par la Direction et intégrées dans le processus ordinaire d'élaboration du budget.

5.5 Conseil et information à l'intention des enfants et adolescents en situation de handicap ou faisant face à des conditions psychosociales difficiles et de leurs familles

Dans ce domaine, l'offre de prestations, à caractère préventif et volontaire, restera inchangée. Il ne faut donc s'attendre à aucune répercussion sur les coûts.

5.6 Mesures pédago-thérapeutiques

Des répercussions importantes sur le budget et les comptes de la DSSI sont prévues en raison du transfert de la pédagogie spécialisée durant la scolarité obligatoire à l'INC et de la prise en charge résidentielle des élèves des écoles spécialisées à la DIJ. Les coûts totaux annuels de l'ordre de 279 millions de francs (« besoin financier » selon les comptes 2019 ; secteur des enfants et des adolescents ; y c. institutions cantonales de la DSSI) seront dorénavant répartis comme suit : 21 millions resteront à la DSSI (domaine préscolaire et postscolaire), 186 millions iront à l'INC et 72 millions à la DIJ.

Dans le domaine des mesures pédago-thérapeutiques préscolaires et postcolaires, les adaptations ne devraient globalement pas entraîner de coûts plus élevés, notamment parce que l'offre de prestations restera inchangée. Au cours des quatre dernières années, les mesures de logopédie et de psychomotricité préscolaires et postcolaires ont coûté en moyenne environ quatre millions de francs par an, ce qui correspond à quelque 30 000 heures de traitement. En 2020, les prestations du SEI, des thérapeutes indépendants ainsi que de l'école pour enfants et adolescents aveugles et malvoyants de Zollikofen ont représenté environ 41 000 heures de traitement.

6. Répercussions sur le personnel et l'organisation

6.1 Autorisation et surveillance des crèches

Plus de 300 crèches sont actuellement implantées dans le canton de Berne et environ 200 d'entre elles relèvent déjà de la compétence de l'OM (DIJ). La centaine de structures restantes est surveillée par les communes. Désormais, toutes les crèches seront placées sous la responsabilité du canton, plus précisément de l'OIAS, qui sera compétent en matière d'autorisation et de surveillance.

Au total, les travaux liés aux autorisations et à la surveillance, au conseil et au suivi ainsi qu'aux procédures de surveillance devraient représenter 310 pour cent de postes (ces estimations sont fondées sur les expériences de l'OM et du canton de Zurich, lesquels comptent environ un pour cent de poste par crèche). Ce chiffre n'inclut pas la légère hausse attendue pour les prestations de conseil de la Division juridique (première estimation : env. 20%).

L'OM emploie actuellement environ 220 pour cent de postes pour la gestion des crèches. Ce pourcentage peu élevé s'explique notamment par le fait que la ville de Berne a jusqu'à présent assuré elle-même, par délégation, la surveillance des crèches placées sous sa responsabilité sans coûts supplémentaires pour le canton. Les pourcentages de postes nécessaires n'ont donc pas été inscrits au budget de la DIJ. La DSSI ne peut pas continuer à déléguer les activités de surveillance à la ville de Berne sans que des moyens supplémentaires soient requis.

Suite aux négociations entre la DIJ, l'INC et la DSSI dans le cadre de la nouvelle répartition des compétences et du transfert de tâches et de postes dans le domaine de l'enseignement spécialisé notamment, la DSSI recevra 120 pour cent de postes de la DIJ. Comme indiqué ci-avant, des ressources plus importantes seront toutefois nécessaires. Il est possible que les pourcentages libérés dans le cadre de la réorganisation de la DSSI permettent de couvrir les besoins. A défaut, la fréquence des tâches de surveillance devra être adaptée.

6.2 Bons de garde

Aucune répercussion sur le personnel du canton n'est attendue.

6.3 Animation de jeunesse

Ce secteur n'a pas d'incidence sur le personnel ni sur l'organisation du canton.

6.4 Développement de la petite enfance

Ce secteur n'a pas d'incidence sur le personnel ni sur l'organisation du canton.

6.5 Conseil et information à l'intention des enfants et adolescents en situation de handicap ou faisant face à des conditions psychosociales difficiles et de leurs familles

Ce secteur n'a pas d'incidence sur le personnel ni sur l'organisation du canton.

6.6 Mesures pédago-thérapeutiques

Le transfert de la pédagogie spécialisée durant la scolarité obligatoire à l'INC et de la prise en charge résidentielle des élèves des écoles spécialisées à la DIJ aura des répercussions majeures sur les ressources en personnel de la DSSI : le domaine des mesures de pédagogie spécialisée mobilise actuellement sept collaborateurs et collaboratrices au sein de la DSSI, pour un total de 480 pour cent de postes. Dans le sillage de la réorganisation des compétences, 400 pour cent de postes devraient être transférés à l'INC. La DSSI conservera les 80 pour cent restants, qui seront affectés aux tâches liées aux mesures pédago-thérapeutiques préscolaires et postsecondaires.

7. Répercussions sur les communes

7.1 Autorisation et surveillance des crèches

Les communes qui assumaient jusqu'à présent la surveillance des crèches seront déchargées de cette tâche.

Le canton financera la surveillance des crèches et de kiBon. En contrepartie, les communes supporteront les frais administratifs liés à l'émission des bons de garde.

7.2 Bons de garde

La gestion des bons de garde sera facilitée. A l'avenir, le service chargé d'émettre les bons sera par exemple habilité à accéder, par procédure d'appel électronique, aux données fiscales de l'Intendance cantonale des impôts requises pour constater la capacité économique des personnes détenant l'autorité parentale. En ce qui concerne les cas de rigueur, la limite de revenu a été revue à la baisse pour donner la priorité aux personnes de condition modeste. Ce changement occasionnera une diminution sensible du nombre de dossiers à traiter par les communes.

A partir de 2022, la franchise due par les communes dans le cadre du système des bons de garde ne sera plus calculée sur la base des dépenses moyennes encourues dans le canton pour un bon de 100 pour cent (cf. également ch. 9). L'ancienne réglementation donnait lieu à une compensation supplémentaire entre les communes au niveau des dépenses pour les bons de garde. Selon les nouvelles dispositions, les communes enregistrant des coûts inférieurs à la moyenne cantonale paieront une franchise moins élevée, tandis que celles comptant une proportion importante de familles de condition modeste verront leur franchise augmenter. Ce changement de mode de calcul pourrait en outre entraîner des fluctuations des dépenses annuelles, en particulier pour les petites communes. Lorsque le nombre de bons de garde émis est faible, le montant à la charge de la commune dépend du revenu moyen des parents, mais aussi dans une plus large mesure de l'âge des enfants pris en charge, du type d'accueil extrafamilial (crèche ou parents de jour) et des éventuels besoins particuliers des enfants.

7.3 Animation de jeunesse

La suppression du deuxième montant supplémentaire et la redistribution des 7,3 millions de francs ainsi libérés entraîneront des adaptations majeures en ce qui concerne les subventions imputables par certains bassins de population. Sont particulièrement concernées les villes de Berne et de Bienne, qui étaient les seules à bénéficier de ce deuxième montant supplémentaire. Sur la base de l'indice de charges sociales en vigueur (2020), le montant maximal imputable devrait diminuer dans neuf bassins de population et augmenter dans 30 bassins par rapport à la situation actuelle. Il est par conséquent probable que les communes et les bassins de population doivent adapter leur organisation, leurs

priorités en matière de prestations ou leur planification du personnel en raison des répercussions financières de la nouvelle réglementation.

7.4 Développement de la petite enfance

La poursuite de la mise en œuvre des mesures déjà approuvées et de celles en cours d'introduction n'aura pas d'incidence sur la charge financière des communes.

7.5 Conseil et information à l'intention des enfants et adolescents en situation de handicap ou faisant face à des conditions psychosociales difficiles et de leurs familles

Les prestations fournies resteront admises à la compensation des charges. La répartition entre les communes et le canton est inchangée.

7.6 Mesures pédago-thérapeutiques

Les prestations fournies resteront admises à la compensation des charges. La répartition entre les communes et le canton est inchangée. Comme expliqué au chiffre 5.6, une nouvelle répartition des coûts entre la DSSI, l'INC et la DIJ est requise.

8. Répercussions sur l'économie

8.1 Autorisation et surveillance des crèches

Les nouvelles normes concernant l'autorisation et la surveillance des crèches n'ont pas de répercussion sur l'économie.

8.2 Bons de garde

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 le passage au système des bons de garde, le canton a facilité l'accès à un subventionnement et a renforcé le libre choix de la structure d'accueil. Ainsi, au 1^{er} août 2021, 98 pour cent des enfants du canton de Berne seront domiciliés dans une commune émettant des bons de garde.

Quelque 8800 places seront disponibles dans plus de 320 crèches et 27 organisations d'accueil familial de jour. Depuis l'introduction du système des bons de garde en août 2019, il existe davantage de places d'accueil et le nombre d'enfants en profitant a augmenté également.

Dans les communes qui participent au système sans appliquer de contingentement, toutes les personnes détenant l'autorité parentale qui remplissent les critères fixés reçoivent un bon. Il est réjouissant de constater que seules dix des quelque 300 communes participantes ont sélectionné la fonction de contingentement dans kiBon.

Le système des bons de garde, qui permet à un plus grand nombre de parents d'obtenir une place d'accueil, favorise le développement de l'offre proposée par les crèches. Etant donné que les bons peuvent être utilisés dans toutes les crèches et organisations d'accueil familial de jour participant au système, les fournisseurs ont tout intérêt à créer de nouvelles prestations tant que la demande existe.

En 2021, le canton compte 25 crèches supplémentaires par rapport à 2018, soit une augmentation de huit pour cent.

Le fait de ne pas avoir fixé de limite tarifaire pour les places subventionnées via les bons au moment du changement de système a fait peser un certain risque sur la capacité des personnes détenant l'autorité parentale à financer les prestations d'accueil extrafamilial. De premières études de l'évolution des prix ont permis de dissiper les craintes à ce sujet : les coûts moyens actuellement facturés pour une place en crèche ne sont que légèrement supérieurs aux coûts normatifs prévus dans le système des émoluments. C'est le signe que la concurrence entre les fournisseurs ainsi que la capacité des personnes détenant l'autorité parentale à payer permettent d'éviter, comme escompté, des hausses de prix majeures.

8.3 Animation de jeunesse

Les nouvelles normes dans le domaine de l'animation de jeunesse n'ont pas de répercussion directe sur l'économie.

8.4 Développement de la petite enfance

Les estimations en ce qui concerne le retour sur investissement dans le développement de la petite enfance se situent dans une fourchette relativement large. Il est néanmoins reconnu que les investissements dans ce secteur portent toujours leurs fruits, notamment parce qu'ils permettent de réduire les coûts des systèmes situés en aval (p. ex. aide sociale) et d'augmenter les recettes fiscales (meilleures perspectives en matière de diplômes et d'insertion sociale et professionnelle).

8.5 Conseil et information à l'intention des enfants et adolescents en situation de handicap ou faisant face à des conditions psychosociales difficiles et de leurs familles

Les adaptations prévues n'ont pas de répercussion sur l'économie. Le risque d'un déficit dans la couverture ou de pression sur les salaires découlant d'une hausse de la demande en spécialistes est jugé faible.

8.6 Mesures pédaogo-thérapeutiques

Les adaptations prévues n'ont pas de répercussion sur l'économie. Le risque d'un déficit dans la couverture ou de pression sur les salaires découlant d'une hausse de la demande en spécialistes est jugé faible.

9. Résultat de la consultation

La consultation relative aux dispositions d'exécution de la LPASoc (OEJF et ordonnance sur les programmes d'action sociale, OPASoc) s'est déroulée du 30 avril au 30 juin 2021 (pour les participants francophones jusqu'au 23 juillet 2021). Au total, 105 prises de position ont été recueillies. S'agissant de l'OEJF, deux questions concrètes ont été soulevées concernant les bons de garde (réglementation relative aux cas de rigueur et calcul de la franchise).

9.1 Remarques générales

Ordonnance de Direction

Les renvois à une ordonnance de Direction ont suscité plusieurs réactions critiques. Les normes de délégation inscrites dans l'OEJF sont néanmoins maintenues. L'article 131, alinéa 2 LPASoc, en corrélation avec l'article 43 de la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA)⁴³, pose des limites strictes à l'élaboration d'une ordonnance de Direction et la transparence est garantie dès lors que les ordonnances de Direction sont publiées et intégrées dans le RSB comme les lois et les ordonnances du Conseil-exécutif. En outre, il est prévu de réaliser si nécessaire une consultation de portée restreinte.

Bilinguisme

Des participants ont souhaité que le bilinguisme soit expressément mentionné dans différents articles de l'ordonnance. Cette particularité devant être prise en compte de manière générale dans toutes les offres et dispositions, il est renoncé à ajouter cette précision, d'autant qu'il serait difficile de l'intégrer dans tous les articles. Par ailleurs, si cette exigence était introduite pour certaines dispositions seulement, on pourrait en déduire qu'elle n'est applicable que dans ces cas-là.

9.2 Autorisation et surveillance des crèches

Résultat de la consultation concernant la surveillance et l'autorisation

Les nouvelles dispositions régissant l'autorisation et la surveillance des crèches ont majoritairement été bien accueillies. L'adoption de règles claires et concrètes posant un cadre explicite et transparent est saluée. L'introduction de visites de surveillance généralement inopinées a été très largement approuvée et aucun des aspects réglés dans l'ordonnance n'a donné matière à contestation. Dans certains cas, les participants ont néanmoins estimé que les dispositions allaient trop loin ou étaient au contraire insuffisantes, avec souvent des avis divergents sur un même point (p. ex. la surface prévue par enfant). Ce constat confirme que la réglementation choisie constitue un bon compromis. Suite aux remarques reçues, quelques précisions ont été apportées dans les définitions et des formulations ont été adaptées afin d'éviter toute ambiguïté.

Taux d'encadrement

De nombreux participants ont critiqué la modification du taux d'encadrement (une personne qualifiée pour sept places, contre une pour six auparavant). Ils estiment que ce changement pourrait porter atteinte à la qualité des interactions et de la prise en charge et risquerait de mettre sous pression le personnel des crèches. Cette adaptation est néanmoins maintenue sur le principe afin d'éviter une hausse des coûts qui alourdirait le budget des parents et se répercuterait, à moyen terme, sur la charge des pouvoirs publics. Toutefois, il n'est pas souhaitable que les crèches utilisent cet assouplissement pour réduire de façon linéaire le personnel d'encadrement dans tous les groupes. Le nouveau taux d'encadrement – une personne pour sept places – sera donc valable *par groupe* et un nouvel alinéa précise qu'à l'échelle de l'institution, le taux d'encadrement à respecter reste fixé à une personne pour six places. Cette disposition a été ajoutée dans le but de limiter clairement la réduction du taux au niveau des groupes et de prévenir les abus.

Délégation de tâches de prise en charge aux personnes en formation

Si la décision d'exclure les stagiaires du taux d'encadrement n'a suscité que des retours positifs, les avis sont moins unanimes concernant l'intégration des personnes en formation (moyennant un niveau de connaissances et d'expérience suffisant). Les critiques portent avant tout sur la crainte de voir ces personnes assumer trop tôt des responsabilités qui pourraient les pousser à leurs limites et se répercuter négativement sur la prise en charge. Le projet a donc été adapté : dorénavant, les personnes en

⁴³ RSB 152.01

formation pourront être comptées dans le taux d'encadrement uniquement à partir de la 2^e année d'apprentissage (dès lors qu'elles sont jugées aptes). Dans la version mise en consultation, les apprentis et apprenties étaient inclus dans le taux d'encadrement, mais pas les étudiants et étudiantes (en particulier de la filière éducation de l'enfance ES), ce qui a donné lieu à des critiques. Ces derniers sont désormais admis à partir de la 2^e année d'études, pour autant que le niveau de connaissances et d'expérience soit suffisant, leur intégration progressive dans le personnel assumant des tâches de prise en charge étant justifiée. Enfin, il convient de relever que les personnes effectuant un apprentissage ne sont pas toujours des jeunes, il peut aussi s'agir d'adultes en formation de rattrapage ayant déjà acquis de l'expérience et des compétences dans d'autres domaines. C'est pourquoi les personnes de 25 ans ou plus pourront plus rapidement assumer des tâches de prise en charge.

9.3 Bons de garde

Cas de rigueur

La suppression de la réglementation relative aux cas de rigueur ayant été rejetée par une majorité des participants, un compromis est adopté : les dispositions sont maintenues moyennant l'introduction d'une limite de revenu. Les personnes détenant l'autorité parentale dont le revenu déterminant est inférieur à 80 000 francs pourront continuer de déposer une demande d'adaptation du bon de garde. En d'autres termes, les familles de condition modeste qui sont confrontées à une diminution importante de leur revenu (cas de rigueur au sens strict) pourront toujours demander que le bon soit calculé en fonction de leur situation effective. Cette modification permettra de réduire fortement le nombre de demandes à traiter ainsi que la charge administrative correspondante, qui a été confirmée par plusieurs participants à la consultation.

Franchise

Après examen approfondi des prises de position et de la situation, il est renoncé à calculer la franchise supportée par les communes pour les bons de garde en fonction des dépenses moyennes à l'échelle cantonale. La LPFC prévoit déjà plusieurs mesures permettant d'indemniser les communes connaissant une charge élevée. L'admission de 80 pour cent des dépenses à la compensation des charges de l'aide sociale et la répartition de ces coûts entre les communes au prorata de la population résidante assurent un certain équilibre. Appliquer « une compensation des charges dans la compensation des charges » ne se justifie plus. Plusieurs grandes communes exigent que chaque commune paie « sa » part selon le principe de causalité. Un tel système est en outre plus simple à mettre en œuvre. Dans l'ensemble, les arguments en faveur d'une suppression de la réglementation en vigueur (art. 41, al. 2 OPIS) l'emportent, même si les communes comptant davantage de familles de condition modeste devront s'acquitter d'une franchise plus élevée.

Besoin d'ordre social

Plusieurs voix ont demandé d'élargir la fourchette prévue pour le taux de prise en charge admissible en cas de besoin d'ordre social, ou d'autoriser l'addition du pourcentage confirmé par un service spécialisé et du taux calculé par exemple sur la base d'une activité lucrative. Cette proposition n'a pas été retenue dans le remaniement de l'ordonnance. Si un taux de prise en charge de 60 pour cent ne suffit pas à compenser les ressources limitées du milieu familial en termes d'encouragement de l'enfant, il est peu probable qu'un pourcentage plus élevé donne davantage de résultats. Il faudrait plutôt examiner si d'autres options ne seraient pas préférables pour sensibiliser les personnes détenant l'autorité parentale et les aider à assumer leurs tâches d'éducation et de socialisation ou recourir aux mesures de protection de l'enfant relevant de l'autorité. Les besoins d'ordre social et linguistique ne sont pas les seuls motifs pouvant justifier une prise en charge extrafamiliale. Le système des bons de garde est aussi conçu pour inciter les personnes détenant l'autorité parentale à augmenter leur taux d'activité, ce qui s'avère payant pour la société comme pour l'individu. Sous certaines conditions, il est possible de financer via les prestations circonstanciées une prise en charge supplémentaire non couverte par un bon de garde pour les familles soutenues par un service social.

La demande visant à adapter le critère du besoin d'ordre social pour inclure les enfants scolarisés est en revanche prise en compte. En effet, il n'y a pas toujours de modules d'école à journée continue pour les plus jeunes élèves, et les enfants qui ne reçoivent pas le soutien nécessaire à la maison bénéficient rarement d'un report de l'entrée à l'école. Lorsque les personnes détenant l'autorité parentale sont tributaires d'une aide matérielle, les frais de l'accueil en crèche ou chez des parents de jour sont aujourd'hui payés en partie par les prestations circonstanciées dès l'entrée à l'école enfantine, à condition que la prise en charge soit recommandée pour le développement de l'enfant. Cela étant, la réglementation actuelle n'engendre pas que des économies, mais aussi un report de coûts. S'agissant du besoin d'ordre linguistique, il n'est pas nécessaire en l'état actuel des connaissances de relever la limite d'âge, puisque cet encouragement est systématiquement intégré dans les apprentissages scolaires.

Besoin d'ordre linguistique

Des participants ont proposé que les frais liés à l'encouragement linguistique dans le contexte des bons de garde (besoin d'ordre linguistique) soient entièrement pris en charge par les pouvoirs publics (y compris la contribution minimale demandée aux parents). Cette requête est rejetée, notamment en raison du fait que les enfants concernés bénéficient pour la plupart de l'aide sociale dans le domaine de l'asile, dans le cadre duquel les pouvoirs publics assument déjà les coûts et il existe des possibilités de soutien supplémentaires. Elargir la prise en charge complète des frais aux familles issues de la migration qui ne connaissent pas de difficultés financières pourrait les décourager à exercer une activité lucrative ou à participer à des cours de formation ou de perfectionnement. Une telle mesure pourrait en outre contrevenir aux conditions fixées pour l'octroi d'une autorisation de séjour.

Enfants scolarisés : taux d'activité requis pour les personnes détenant l'autorité parentale

La réglementation en vigueur prévoyant une majoration de 20 pour cent du taux d'activité minimal requis dès l'entrée de l'enfant à l'école enfantine a fait l'objet de critiques, surtout en ce qui concerne les familles ayant plusieurs enfants et devant par conséquent répondre à des critères différents. Il se peut en effet qu'un enfant reçoive un bon de garde, alors que son frère ou sa sœur plus âgée n'y a pas droit. Ces dispositions ont été prises en connaissance de cause, sachant que les enfants scolarisés ont généralement accès à des modules d'école à journée continue. Il s'agit d'inciter les parents à haut revenu qui travaillent à un faible pourcentage à augmenter leur taux d'activité. Selon le nouveau système, les ressources disponibles pour le subventionnement de l'accueil extrafamilial doivent être allouées de façon efficace en termes de politique sociale, économique et financière et bénéficier en priorité aux familles qui en ont le plus besoin. En outre, les services spécialisés pourront dorénavant confirmer un besoin d'ordre social pour les enfants fréquentant l'école obligatoire, ce qui permettra à ceux qui ont besoin d'un encouragement en dehors du cadre familial d'avoir accès à un bon de garde après l'entrée à l'école enfantine. Dans des cas fondés, il est toujours possible de trouver pour les familles modestes des solutions mises en place et financées par les pouvoirs publics.

Accueil d'enfants en situation de handicap (grave) dans des crèches ordinaires

Plusieurs participants ont fait valoir que l'indice de 1,5 place pour les enfants présentant des besoins particuliers (déjà appliqué actuellement) et le forfait prévu à l'article 59 ne suffisaient pas dans certains cas pour assurer la prise en charge d'enfants présentant des handicaps sévères. Différentes adaptations ont été demandées, notamment la possibilité de subventionner davantage les frais supplémentaires au cas par cas au lieu d'accorder un forfait, afin de permettre l'intégration de ces enfants dans des crèches ordinaires. Cette option n'est pas envisagée. Seules les charges supplémentaires liées au personnel d'encadrement peuvent être indemnisées dans le cadre de la présente ordonnance. L'OEJF porte sur une offre d'accueil devant permettre une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et non sur des prestations spécifiques d'aide aux personnes en situation de handicap. Les frais supplémentaires liés au handicap continueront d'être financés par d'autres prestations relevant en particulier du droit des assurances sociales et de l'assurance-maladie (AI, allocation pour impotence, prestations d'assistance, aide et soins pédiatriques à domicile notamment). Le forfait défini dans la

présente ordonnance n'a pas pour but de couvrir l'ensemble des frais occasionnés par l'accueil d'un enfant en situation de handicap. Le principe de subsidiarité est applicable.

Forfait en cas de revenu déterminant supérieur à 160 000 francs

Plusieurs communes et associations regrettent la suppression du forfait destiné aux enfants présentant un besoin particulier de prise en charge ou d'encouragement lorsque le revenu des personnes détenant l'autorité parentale est supérieur à 160 000 francs. La demande de maintenir le forfait pour ces familles n'a pas été retenue lors du remaniement de l'ordonnance suite à la consultation. Les parents disposant de revenus élevés sont à même d'assumer ces coûts, d'autant que les enfants en situation de handicap bénéficient d'autres prestations qui ne dépendent pas de la situation financière du ménage. Dans le système des bons de garde, les moyens à disposition doivent être alloués aux familles dont le revenu déterminant est inférieur au seuil de 160 000 francs.

9.4 Animation de jeunesse

Suppression du deuxième montant supplémentaire

La suppression du deuxième montant supplémentaire a suscité des critiques de la part des villes de Berne et de Bienne, particulièrement touchées par ce changement, mais aussi d'autres participants à la consultation. Certains ont proposé d'affecter ces moyens à la promotion de la coopération régionale, pour financer des projets dont la portée dépasse les bassins de population des communes (p. ex. sous forme de fonds). La décision de supprimer le deuxième montant supplémentaire et de partager les ressources entre l'ensemble des communes sur la base de l'indice de charges sociales actualisé est maintenue. Ce critère est en effet suffisant pour identifier les régions connaissant des conditions de départ difficiles. L'ajout de la variable « proportion de réfugiés et réfugiées reconnus et de personnes admises à titre provisoire dans la population résidente » a permis d'accroître la pertinence du modèle, puisque le nouvel indice permet d'expliquer environ 70 pour cent des variations des coûts de l'aide sociale entre les communes. En outre, le système de péréquation financière et de compensation des charges prévoit déjà une indemnisation des charges de centre urbain, qui sont périodiquement évaluées par le Conseil-exécutif dans le cadre de l'examen général régulier de la LPFC. S'il s'avère nécessaire de prendre en compte de nouvelles charges de centre urbain dans le domaine « sécurité sociale », celles-ci pourront être ajoutées lors de la prochaine révision. A noter que les zones urbaines reçoivent généralement des montants supplémentaires plus élevés en raison de la composition de l'indice de charges sociales, qui n'inclut pas des caractéristiques propres aux communes rurales (p. ex. une densité de population plus faible), alors que ces éléments ont des effets sur les dépenses pour l'animation de jeunesse dans le bassin de population. De plus, les communes sont libres d'investir une partie du montant à leur disposition dans des projets de coopération. La création d'un fonds permanent générerait des charges supplémentaires pour l'organisme chargé de l'allocation des moyens comme pour les communes et les fournisseurs de prestations, qui ne pourraient pas compter sur des versements réguliers.

La suppression du deuxième montant supplémentaire ne se fera pas de manière progressive sur deux périodes d'autorisation, comme certains participants l'ont demandé. La nouvelle période porte sur les années 2023 à 2026 et le délai pour le dépôt des demandes a été reporté à fin juin 2022. Les communes ont donc suffisamment de temps pour s'adapter aux modifications du cadre financier. Seules les villes de Berne et de Bienne profiteraient d'une mise en œuvre échelonnée, puisque toutes les autres communes verront leurs ressources augmenter à partir de 2023. Si le nouveau montant supplémentaire fondé sur l'indice actualisé diminue pour un bassin de population, cela traduit un changement au niveau des charges sociales. Sachant que la dernière mise à jour date de 2012, il se peut que les montants calculés sur cette base connaissent dans certains cas des adaptations importantes.

Charges salariales pour les stages préparatoires et les stages de formation

Plusieurs participants à la consultation ont demandé que les communes puissent à nouveau porter en sus à la compensation des charges – indépendamment du montant autorisé – les charges salariales liées aux stages préparatoires et aux stages de formation dans une filière reconnue, comme c'était le cas jusqu'à fin 2018. La suppression de l'admission complémentaire des salaires des stagiaires à la compensation des charges fait partie du programme d'allègement 2018 adopté par le Grand Conseil le 5 décembre 2017. Elle est entrée en vigueur avec la modification de l'OPIS du 13 décembre 2017. Il n'est pas possible de revenir sur cette mesure d'économie dans le cadre du présent projet législatif, dès lors que ce changement aurait des conséquences financières et que le Grand Conseil a confirmé l'exclusion de ces dépenses. Par conséquent, les charges salariales des stagiaires continueront d'être cofinancées dans les limites du montant maximal autorisé.

9.5 Développement de la petite enfance

Différence entre les programmes de développement de la petite enfance et les prestations indiquées selon la LPEP

Une partie des prises de position semblent indiquer que cette distinction n'a pas toujours été bien comprise, certains participants ayant l'impression que des réglementations différentes s'appliquent à des offres similaires. L'encadrement familial socio-pédagogique prévu par la LPEP partage avec les programmes de visite à domicile inscrits dans l'OEJF la méthode de travail de proximité, mais s'en distingue par le rapport entre les problèmes et les ressources de leur groupe cible : avec leurs prestations de conseil et de soutien, les programmes de visite à domicile s'adressent à des familles qui fonctionnent encore correctement dans d'autres domaines, mais chez lesquelles des problèmes ont été identifiés et qui ne peuvent garantir à leurs enfants un encouragement et un accompagnement adéquats, de sorte que le développement harmonieux de ces derniers est menacé à moyen terme. L'encadrement familial socio-pédagogique s'adresse en revanche à des familles qui, du fait de la gravité de leurs problèmes, ont besoin d'un soutien immédiat pour pouvoir assumer leurs obligations envers leurs enfants (en particulier leurs devoirs de protection, d'encouragement et de promotion du développement). En règle générale, c'est le service social qui aiguille les familles vers un encadrement socio-pédagogique ou l'APEA qui l'ordonne. Les programmes de visite à domicile interviennent en amont à titre préventif, pour éviter que des mesures particulières d'encouragement et de protection ne deviennent nécessaires (voir précisions aux pages 13 à 15 du rapport 2017 de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) *Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern* [Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne], en allemand uniquement).

La distinction avec les programmes de prévention générale ne paraît pas non plus tout à fait claire. Les offres de prévention générale s'adressent à toutes les personnes. Il s'agit par exemple des prestations de base du Centre de puériculture, qui visent à transmettre aux parents des connaissances suffisantes sur le développement de l'enfant, l'alimentation, le sommeil, l'hygiène, etc. En parallèle, certaines offres de nature préventive concernent uniquement les familles qui présentent des caractéristiques pouvant mettre en péril le bon développement de l'enfant, même si on n'observe pas encore de problèmes concrets. Elles s'adressent donc à un groupe cible spécifique. On parle également dans ce cadre de prévention secondaire, un principe bien connu en médecine. Par exemple, chez les personnes en surpoids (= personnes à risque), le taux de cholestérol dans le sang est régulièrement contrôlé et des mesures sont prises le cas échéant afin de prévenir les affections cardiovasculaires. Il serait tout aussi absurde d'appliquer cette mesure à l'ensemble de la population (prévention générale) que d'attendre que des maladies se déclarent. D'où la raison d'être des programmes de visite à domicile ancrés dans l'OEJF, qui constituent une mesure préventive pour les familles présentant des caractéristiques connues laissant présager des difficultés de développement chez l'enfant. L'encadrement familial prévu par la LPEP intervient au moment où se manifestent déjà des modèles dysfonctionnels et des troubles du développement.

Ces prestations sont conçues pour des cas de figure très différents et n'utilisent pas les mêmes approches. C'est pourquoi elles font l'objet d'une réglementation et d'un mode de financement spécifiques.

9.6 Conseil et information à l'intention des enfants et adolescents en situation de handicap ou faisant face à des conditions psychosociales difficiles et de leurs familles

Conditions psychosociales difficiles

Conformément à l'article 59 LPASoc, les prestations de conseil et d'information ne se limitent pas aux situations de handicap, mais incluent également les enfants et les adolescents confrontés à des conditions psychosociales difficiles. L'ordonnance est complétée en conséquence.

9.7 Mesures pédago-thérapeutiques

Soutien à l'apprentissage d'une forme de communication en cas de handicap sensoriel

Le projet d'ordonnance mentionnait uniquement les mesures de soutien en cas de trouble auditif. De nombreux participants à la consultation l'ont déploré en soulignant que les enfants et les adolescents souffrant d'atteintes auditives et visuelles étaient exclus. L'absence de mesures en faveur des enfants et des adolescents connaissant de graves problèmes de développement tels que les troubles du spectre autistique (TSA) a également été critiquée.

Ces préoccupations sont en partie entendues. Les mesures visant l'acquisition d'une forme de communication en cas de handicap sensoriel sont désormais explicitement réglées dans l'ordonnance. Ces prestations ne sont pas toujours couvertes par des tiers, en particulier par l'AI. Cependant, le principe de subsidiarité s'applique (art. 103, al. 2) et les mesures en vertu de la présente ordonnance ne sont envisagées que dans les cas où les coûts ne peuvent pas être financés par une autre source.

L'ordonnance n'intègre pas d'autres mesures, en particulier celles dans le domaine des TSA. Font référence les prestations de base selon le concordat sur la pédagogie spécialisée. Si d'autres offres telles que les interventions précoces intensives auprès d'enfants atteints d'autisme infantile (IPI) s'avèrent nécessaires par la suite, elles devront être ancrées séparément (cf. également ch. 2.7).

A l'heure actuelle, il n'y a aucune prestation qui ne serait pas couverte dans ce domaine par la présente ordonnance en faveur des enfants présentant de graves troubles du développement ou un handicap sévère.

Durée de l'éducation précoce spécialisée

Dans la version mise en consultation, les mesures dans le domaine de l'éducation précoce spécialisée étaient limitées à deux ans au maximum suivant l'entrée à l'école enfantine. Plusieurs participants ont relevé que le passage à l'école primaire représentait pour l'enfant comme pour sa famille un moment critique justifiant un accompagnement particulier.

Cette demande est prise en compte en raison de l'importance du suivi de l'enfant et de son entourage lors de l'entrée à l'école primaire. Les mesures d'éducation précoce spécialisée seront donc possibles durant toute la durée de l'école enfantine et pourront si nécessaire être étendues lors du passage au degré primaire, comme le permet la pratique actuelle. Concrètement, elles pourront être approuvées jusqu'au 30 septembre de la 1^{re} année primaire. Cette disposition n'entraîne pas d'augmentation des prestations prévues jusqu'à présent.

Cette même requête a été formulée pour les mesures dans les domaines de la logopédie et de la psychomotricité. Elle ne peut toutefois pas être prise en considération en raison des changements à venir dans les bases légales : dès l'entrée à l'école obligatoire, ces mesures relèveront de l'INC.

Logopédie et psychomotricité : cumul d'atteintes à la santé

Dans le projet d'ordonnance, les mesures relevant de ces deux domaines étaient justifiées en cas de troubles graves du langage oral et écrit, de la parole, de la communication, de la fluence verbale et de la voix ou de la déglutition (pour la logopédie) et de la perception, des sentiments, de la pensée, du mouvement et du comportement, ainsi que de l'expression corporelle (pour la psychomotricité).

Les participants à la consultation ont souhaité le maintien de la pratique prévue par l'OPSpéc selon laquelle le besoin est également reconnu en cas de cumul de plusieurs atteintes légères ou moyennes à la santé. Cette demande a été prise en compte, sachant qu'il est souvent difficile de poser un diagnostic précis chez les petits enfants et que plusieurs troubles de gravité légère ou moyenne peuvent constituer ensemble un besoin important.