



# État des lieux de la situation dans les crèches

## Contexte

Dans le canton de Berne, le domaine de l'accueil extrafamilial a connu ces dernières années une évolution marquée par plusieurs facteurs, en particulier par l'introduction du système des bons de garde en août 2019 et par le programme fédéral d'aides financières en faveur des crèches.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, les crèches bernoises sont soumises aux dispositions de l'ordonnance sur les programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille (OEJF)<sup>1</sup>. Les organismes exploitant les structures d'accueil bénéficient d'un côté d'une plus grande marge de manœuvre dans certains domaines, mais sont soumis, de l'autre, à l'obligation de garantir la qualité de la prise en charge. Ces mesures de libéralisation renforcent la direction prise avec la mise en place des bons de garde et incitent les crèches à adopter une gestion plus entrepreneuriale.

Une telle réorientation ne va pas sans poser quelques difficultés. Dans plusieurs courriers adressés à la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI), des organismes responsables ont fait part des défis liés à l'application concrète de l'OEJF. Les crèches souhaiteraient disposer d'une plus grande latitude compte tenu de la pénurie de personnel spécialisé. En parallèle, les normes de qualité en vigueur concernant la prise en charge en crèche sont maintenues avec l'OEJF, le bien-être des enfants restant ainsi prioritaire.

Dès lors, la DSSI est en discussion avec des fournisseurs de prestations et des délégations représentant les intérêts des structures d'accueil extrafamilial. Elle analyse la situation afin de déterminer si des mesures sont nécessaires et se montre prête à adapter le cas échéant une partie des prescriptions fixées dans l'OEJF.

## État des lieux

L'état des lieux ci-après présente la situation des crèches dans un cadre plus étendu.

### ***Mandat politique recueillant une large adhésion***

Les modifications ancrées dans l'OEJF découlent essentiellement de la motion 018-2020 Veglio<sup>2</sup>, adoptée par le Grand Conseil à une forte majorité. Celle-ci demandait au Conseil-exécutif « d'assurer la prise en charge et l'encouragement des enfants par du personnel qualifié ». Les motionnaires posaient notamment le constat suivant : les prescriptions minimales énoncées par le canton quant au personnel des crèches ne satisfont pas aux différentes exigences et « restent basses en comparaison intercantonale ».

<sup>1</sup> Ordonnance du 24 novembre 2021 sur les programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille (OEJF ; RSB 860.22)

<sup>2</sup> Motion 018-2020 Veglio. « Garantir la qualité dans les garderies bernoises »

**Avis exprimés lors de la consultation, en faveur de consignes plus strictes ou contre les assouplissements proposés par la DSSI**

Dans le cadre de la consultation relative à l'OEJF, plusieurs associations, partis, communes et Directions ont plaidé pour des dispositions plus strictes et/ou rejeté les assouplissements proposés :

- L'OrTra Social Berne, l'OrTra Santé-social Berne, l'ARDIPE et la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC) ont demandé d'exclure **les personnes en apprentissage du taux d'encadrement**. La commune de Wohlen et le SSP souhaitaient qu'elles soient incluses à partir de la 3<sup>e</sup> année seulement. Quant à la ville de Berne, elle a proposé de compter les apprenties et apprentis à 50 pour cent dès la 2<sup>e</sup> année. Ces positions étaient motivées par la crainte que les nouvelles prescriptions portent atteinte à la qualité de la prise en charge et à la sécurité, mais aussi par le risque que les apprenties et apprentis aient à porter une charge trop lourde. La DSSI a en partie répondu favorablement à ces demandes, puisque les personnes de moins de 25 ans en apprentissage ne peuvent être comptées dans le taux d'encadrement qu'à partir de la 2<sup>e</sup> année, pour autant qu'elles disposent d'un niveau de connaissances et d'expérience suffisant. Le seuil de 25 ans correspond à l'âge usuel pour une formation de rattrapage.
- Avenir Social, le parti socialiste (PS) du canton de Berne, les communes d'Ostermundigen, de Berne, de Berthoud, de Herzogenbuchsee et de Huttwil, l'association Kinderhut, l'OrTra Social Berne et le SSP ont demandé d'appliquer, lors du calcul du taux d'encadrement, **un indice de 1,5 place pour les enfants jusqu'à 18 mois**. Dans l'ancienne comme dans la nouvelle réglementation, **la limite est fixée à 12 mois**. Dans sa réponse à la motion 055-2021 Bütikofer<sup>3</sup>, la DSSI invitait à renoncer à une telle adaptation, essentiellement pour des raisons financières. Actuellement, un indice de 1,5 place est appliqué pour les enfants de moins de 12 mois.
- **L'augmentation de la taille des groupes à sept enfants** a été rejetée par les villes de Berne, Bienne, Berthoud et Langenthal et les communes de Wohlen, Herzogenbuchsee et Muri, par les sections bernoises des Verts et du PS, Kibesuisse, l'OrTra Santé Social, l'ARDIPE, l'association Kinderhut, le SSP, Avenir Social et l'OrTra Social Berne, ainsi que par l'INC et la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ). Ce refus était justifié par les craintes d'une baisse de la qualité de l'accueil. L'INC et la DIJ ont demandé de conserver le taux d'encadrement prescrit jusqu'alors (une personne pour six places), estimant qu'une diminution de l'effectif par groupe mettrait le personnel sous pression et qu'il en résulterait une fluctuation accrue, préjudiciable à la continuité de la prise en charge.

La DSSI a rejeté ces prises de position et maintenu l'adaptation sur le principe. Elle souhaitait ainsi éviter une hausse des coûts qui alourdirait le budget des parents et pourrait se répercuter, à moyen terme, sur la charge des pouvoirs publics. Le nouveau taux d'encadrement – une personne pour sept places –, est valable par groupe (art. 15, al. 1 OEJF). Afin d'éviter que les crèches utilisent cet assouplissement pour réduire de façon linéaire le personnel d'encadrement, un alinéa supplémentaire a été introduit. Celui-ci précise qu'à l'échelle de l'institution, le taux d'encadrement à respecter est fixé à une personne pour six places (art. 15, al. 2 OEJF), comme dans l'ancienne réglementation. Cette disposition permet de limiter clairement la réduction au niveau des groupes et de prévenir les abus.

- La ville de Berne, la commune d'Ostermundigen, Kibesuisse et le SSP ont critiqué la diminution de la **surface minimale d'aire de jeu** de 5 à 4 m<sup>2</sup> par enfant. La DSSI n'a pas retenu cette remarque. Elle juge que la consigne de 4 m<sup>2</sup> représente un compromis acceptable, sachant que des crèches comme pop e poppa sont encore moins exigeantes (3 m<sup>2</sup>).

La prise en compte de ces demandes aurait entraîné dans certains cas une augmentation des besoins des crèches en personnel au bénéfice d'une formation complète.

<sup>3</sup> Motion 055-2021 Bütikofer, « Prise en charge extrafamiliale des tout-petits avec un coefficient d'encadrement et une rémunération adaptés »

## Comparaison entre l'OPIS/les directives de l'OM et l'OEJF

*Remarque* : il est difficile de procéder à une analyse détaillée, car il faudrait comparer l'OEJF avec l'ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS)<sup>4</sup>, l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE)<sup>5</sup> et les directives de l'Office cantonal des mineurs (OM)<sup>6</sup>. Auparavant, les prescriptions de l'OM étaient applicables en l'absence de réglementation dans l'OPIS. Cette dernière constituait la base légale contraignante pour une partie des crèches seulement.

- **Maintien des acquis conformément à l'article 13, alinéa 1, lettre d OEJF**

- Les personnes disposant au 1<sup>er</sup> janvier 2022 d'un contrat de travail à durée indéterminée avec la crèche peuvent assumer seules la prise en charge d'un groupe selon l'appréciation de la direction de celle-ci, à condition qu'une personne qualifiée au sens de l'article 13, alinéa 1, lettre a OEJF se tienne toujours à proximité immédiate.

- **Élargissement de la liste des formations reconnues**

- L'article 18 OPIS prévoyait que seules les personnes disposant d'une formation d'assistante socio-éducative ou d'assistant socio-éducatif (ASE) conclue par un certificat fédéral de capacité (CFC, orientation accompagnement des enfants) ou d'une formation équivalente étaient prises en compte dans le calcul du taux d'encadrement. Selon le type de structure et l'âge des enfants, il pouvait s'agir d'éducatrices ou d'éducateurs de la petite enfance, de maîtresses ou maîtres de jardin d'enfants, d'enseignantes ou d'enseignants ou d'éducatrices ou éducateurs spécialisés. Cette disposition visait à garantir que le personnel possède des connaissances spécifiques lui permettant de s'occuper d'enfants.
- Sont désormais reconnus comme équivalents les diplômes des trois orientations de l'ASE (accompagnement des enfants, des personnes en situation de handicap et des personnes âgées) ainsi que les titres de formation permettant d'encadrer comme formatrice ou formateur des personnes suivant la filière d'ASE (toutes orientations). Ces diplômes sont mentionnés dans les recommandations publiées par SavoirSocial (organisation faîtière suisse du monde du travail du domaine social).
- En vertu de l'article 13, alinéa 1, lettre c OEJF, sont également prises en compte dans le calcul du taux d'encadrement les personnes ayant conclu une convention de formation aux fins d'obtenir un CFC dans le cadre d'une procédure d'équivalence (au plus tôt à partir du début de la formation pour autant qu'elles disposent d'un niveau de connaissances et d'expérience suffisant ou au plus tôt à partir d'une année d'expérience professionnelle dans la branche pour celles de moins de 25 ans).

La marge d'interprétation relative à la définition des formations reconnues sur la base de l'article 13, alinéa 1, lettres a, b et c OEJF est relativement grande et suscite des incertitudes, notamment lorsqu'il s'agit d'observer les limites posées à l'article 16 OEJF.

- **Taux d'encadrement : prise en compte des personnes en apprentissage**

- En vertu de l'article 13, alinéa 1, lettre b OEJF, les apprenties ou apprentis et les étudiantes ou étudiants âgés de 25 ans ou plus peuvent être inclus dans le taux d'encadrement dès la 1<sup>re</sup> année d'apprentissage ou d'études s'ils disposent d'un niveau de connaissances et d'expérience suffisant. S'ils ont moins de 25 ans, ils sont pris en compte à partir de la 2<sup>e</sup> année ; auparavant, ils sont considérés comme du personnel non qualifié et ne peuvent pas assumer des tâches de prise en charge. À noter que dans plusieurs cantons, les personnes en apprentissage sont exclues du taux d'encadrement. Dans les cantons romands, seules les personnes ayant accompli une formation de niveau ES (éducatrice ou

<sup>4</sup> Ordonnance du 2 novembre 2011 sur les prestations d'insertion sociale (OPIS ; RSB 860.113)

<sup>5</sup> Ordonnance du 19 octobre 1977 sur le placement d'enfants (OPE ; RS 211.222.338)

<sup>6</sup> Directives relatives à l'octroi d'une autorisation pour les structures d'accueil collectif de jour privées (fks-be.ch)

- éducateur) sont prises en compte, celles au bénéfice d'une formation professionnelle (ASSC) ne le sont pas.
- Taux d'encadrement par groupe : l'article 16 OPIS exigeait, **pour l'ensemble de la crèche**, la présence de deux personnes jusqu'à 12 places, dont au moins une qualifiée, et de trois personnes pour 13 à 18 places, dont au moins deux qualifiées.
  - L'OPIS ne fixait pas de consigne concernant le taux d'encadrement par groupe. L'article 15, alinéa 1 OEJF exige la présence d'une personne qualifiée **par groupe** comprenant une à cinq places, de deux personnes qualifiées pour six à 14 places et d'une personne qualifiée en plus pour une à sept places supplémentaires.  
L'article 15, alinéa 2 OEJF prévoit que la prise en charge d'enfants **au sein de la crèche dans son ensemble** exige la présence d'une personne qualifiée pour une à cinq places, de deux personnes qualifiées pour six à 12 places et d'une personne qualifiée en plus pour une à six places supplémentaires.
  - Sous le régime de l'OPIS, les personnes sans formation spécifique (apprenties et apprentis, stagiaires, civilistes, etc.) pouvaient être comptées dans le taux d'encadrement (p. ex. une personne formée et une personne sans formation spécifique pour 12 places). Les nouvelles règles relatives au taux d'encadrement (art. 13 OEJF) ne le permettent plus. Certes, les crèches peuvent continuer d'employer des personnes n'ayant pas de qualifications spécifiques (stagiaires, apprenties et apprentis n'assumant pas de tâches de prise en charge, seniors, civilistes, etc.). Toutefois, si elles ne possèdent pas de diplômes reconnus, ces personnes ne peuvent pas assumer des tâches de prise en charge et ne sont pas comptées dans le taux d'encadrement (cf. art. 15 OEJF).
  - Un indice de 0,5 place est désormais appliqué à partir de la 3<sup>e</sup> année d'école (contre 0,75 dans l'ancienne réglementation).
- **Direction**
    - Besoins minimaux en personnel pour assurer la direction : les crèches soumises à l'autorisation de l'OM devaient respecter des prescriptions minimales. Les pourcentages nécessaires étaient calculés sur la base des recommandations de kibesuisse. L'OEJF ne prévoit pas de dispositions contraignantes sur ce point.
    - Aptitudes de la direction : les trois années d'expérience professionnelle requises correspondent à ce qui était prescrit dans les directives de l'OM. L'OEJF précise que les compétences en matière de conduite doivent être certifiées par un titre de formation ou de perfectionnement exigeant 300 heures d'apprentissage.
  - **Surface**
    - Les directives relatives à l'octroi d'une autorisation prévoyaient une surface nette d'au moins 5 m<sup>2</sup> par enfant. L'OEJF prescrit quant à elle une aire de jeu intérieure de 4 m<sup>2</sup> au minimum, ce qui permet d'accueillir davantage d'enfants pour une surface équivalente.

### **Occupation des crèches**

Aujourd'hui déjà, le système des bons de garde déploie des effets positifs. Les listes d'attente, notamment, ont diminué et davantage de familles qui en ont besoin ont pu obtenir une place subventionnée. De plus, la concurrence fonctionne : l'offre étant supérieure à la demande, des structures ont dû diminuer leur volume d'activité ou fermer leurs portes à Berne et à Bienne. Il se pourrait d'ailleurs que les coûts non couverts mis en avant par des structures d'accueil ne soient pas dus à la modification des prescriptions, mais au fait que les crèches n'enregistrent plus systématiquement un taux d'occupation maximal, comme c'était le cas il y a quelques années. Cette évolution pourrait être liée à la pandémie de coronavirus, pendant laquelle des familles ont dû trouver d'autres solutions de garde, qui

ont ensuite été maintenues. Lorsque les coûts liés au personnel et à l'infrastructure restent inchangés, de même que les tarifs, il peut être difficile de couvrir les frais d'exploitation en cas de baisse du taux d'occupation d'une structure. Toutefois, on observe dans la phase actuelle post-pandémie une nouvelle augmentation du besoin en places d'accueil.

## **Conclusion**

Les exigences auxquelles sont soumises les crèches depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022 se fondent sur un mandat politique ayant recueilli une large adhésion. Lors de l'élaboration de l'OEJF, plusieurs des acteurs consultés ont demandé de prévoir des conditions plus strictes. En comparaison intercantonale, la réglementation bernoise reste relativement peu contraignante.

Par ailleurs, les nouvelles prescriptions offrent aux crèches une plus grande marge de manœuvre dans certains domaines. La liste des formations reconnues a notamment été notablement élargie. L'accès direct à ce secteur d'activité est désormais possible pour de nombreuses personnes. D'autres en revanche doivent passer par une procédure de qualification permettant de valider leurs expériences et compétences. Néanmoins, elles sont déjà prises en compte pendant cette période dans le calcul du taux d'encadrement.

Dans ce contexte, seuls des faits solidement étayés pourront justifier l'adaptation des exigences en vigueur par le canton. Les retours de la pratique semblent montrer que certaines structures d'accueil ont des difficultés à appliquer le taux d'encadrement prescrit par groupe (cf. art. 15 OEJF), estimant que cette consigne tronque excessivement leur marge de manœuvre en matière de gestion.

La révision partielle de l'OEJF qui est en cours permettra d'examiner l'opportunité d'adapter de manière ponctuelle des exigences posées aux crèches, notamment en ce qui concerne le taux d'encadrement. Si des modifications sont apportées, elles feront l'objet d'une consultation au printemps 2023. Le cas échéant, les nouvelles dispositions entreront en vigueur au plus tôt le 1<sup>er</sup> janvier 2024. L'OEJF demeure la base légale applicable à l'ensemble des crèches dans le canton de Berne.