



# Pour une inclusion systématique des groupes de jeux dans le développement de la petite enfance dans le canton de Berne

Rapport rédigé en réponse au postulat 153-2023 Blum (Melchnau, PS)

## Rapport du Conseil-exécutif

|                           |                                                                  |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Date de la séance du CE : | 20 novembre 2024                                                 |
| N° d'affaire :            | 2024.GSI.709                                                     |
| Direction :               | Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration |
| Classification :          | Non classifié                                                    |

**Table des matières**

1. Introduction .....3

2. Bases légales .....3

3. Importance des groupes de jeux comme offre d'accueil  
collectif permettant aux enfants de partager des moments de  
jeu hors du cadre familial .....4

4. Conséquences d'une réglementation des groupes de jeux .....5

5. Demandes présentées lors de la consultation concernant la  
révision partielle 2024 de l'OEJF .....6

6. Conclusion.....7

7. Proposition au Grand Conseil .....7

## 1. Introduction

La motion 153-2023 Blum (Melchnau, PS) charge le Conseil-exécutif de

1. créer les conditions nécessaires pour que les groupes de jeux soient reconnus dans le canton de Berne comme un élément important du développement de la petite enfance et y soient intégrés de manière systématique ;
2. développer, en collaboration avec le Centre de contact spécialisé pour les groupes de jeux du canton de Berne, des normes de qualité pour les groupes de jeux ;
3. créer les conditions pour que les communes puissent offrir un large accès à des prestations supplémentaires visant le développement ciblé de la petite enfance, telles que des programmes de promotion de la langue au sein des groupes de jeux.

Le Grand Conseil a voté comme suit lors de la session d'hiver 2023 :

- le point 1 de la motion est adopté sous forme de postulat ;
- le point 2 de la motion est adopté sous forme de postulat et classé ;
- le point 3 est rejeté.

Le présent rapport concerne donc uniquement le point 1, à savoir la création par le Conseil-exécutif des conditions nécessaires pour que les groupes de jeux soient reconnus dans le canton de Berne comme un élément important du développement de la petite enfance et y soient intégrés de manière systématique.

La motionnaire fait valoir que la tendance à l'individualisme s'est renforcée au sein de la société et que le nombre d'enfants rencontrant de grandes difficultés d'intégration à l'école enfantine a augmenté. Elle estime que les groupes de jeux fournissent un service précieux à de nombreux enfants et à leurs familles de même qu'à l'école et qu'il est temps que le canton reconnaisse cette offre à part entière et mette en place des conditions favorables à son développement. Selon la motion, la première étape pourrait consister à soumettre l'exploitation des groupes de jeux à une autorisation, ce qui permettrait au canton d'avoir une vue d'ensemble de l'offre proposée sur son territoire et de définir des normes de qualité applicables à l'ensemble des structures.

Le présent rapport reconnaît et confirme la valeur du travail fourni au sein des groupes de jeux. Il montre toutefois qu'une réglementation formelle n'apporterait pas de reconnaissance supplémentaire aux groupes de jeux, mais imposerait des prescriptions et des règles qui pourraient nuire à leur facilité d'accès.

## 2. Bases légales

Au niveau fédéral, le régime de l'autorisation pour les offres d'accueil est défini dans l'ordonnance du 19 octobre 1977 sur le placement d'enfants (OPE)<sup>1</sup>. Sont soumises à autorisation officielle les institutions qui s'occupent d'accueillir plusieurs enfants de moins de douze ans, **placés régulièrement à la journée** (art. 13, al. 1, lit. b OPE). Les cantons précisent la notion de prise en charge « régulière » dans leur législation.

Dans le canton de Berne, l'autorisation et la surveillance des offres d'accueil à la journée sont réglées aux articles 107 ss de la loi du 9 mars 2021 sur les programmes d'action sociale

<sup>1</sup> RS 211.222.338

(LPASoc)<sup>2</sup>. Conformément à l'article 107, alinéa 1 LPASoc, l'exploitation d'une crèche requiert l'autorisation du service compétent de la DSSI et est soumise à la surveillance de ce dernier. Il en va de même pour les organisations d'accueil familial de jour (art. 108, al. 1 LPASoc).

L'obligation de requérir une autorisation d'exploiter une crèche est liée au caractère régulier de la prise en charge tel que défini à l'article 4, alinéa 2, lettres a et b de l'ordonnance du 24 novembre 2021 sur les programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille (OEJF)<sup>3</sup>. Est considérée comme régulière toute offre de prise en charge

- a) proposée pendant au minimum deux mois d'affilée par année ou au total 39 semaines par année et
- b) d'une durée de plus de trois heures par jour ou de plus de six heures par semaine, par enfant.

Cette définition permet d'exclure en particulier les groupes de jeux ou l'accueil de midi du régime de l'autorisation.

La révision partielle en cours de l'OEJF porte sur la mise en œuvre de la motion 213-2022 (Köpfli, Wohlen bei Bern, PVL) *Permettre la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, aussi avec des enfants ayant un handicap (lourd)* et de la motion 152-2023 ayant valeur de directive (Patzen, Berne, Les Verts) *Élargir l'accès aux bons de garde et décharger les crèches*. À cette occasion, d'autres modifications ponctuelles de l'ordonnance sont à l'étude, notamment une adaptation de l'article 4, alinéa 2, lettre b OEJF :

...

- b) d'une durée de plus de trois heures par jour ou de plus de *neuf* heures par semaine, par enfant.

Cette adaptation répond à une demande présentée par les groupes de jeux visant à permettre aux enfants de fréquenter ces structures trois fois par semaine durant trois heures.

L'ordonnance révisée devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2026. Le projet n'a pas encore été examiné par le Conseil-exécutif.

### **3. Importance des groupes de jeux comme offre d'accueil collectif permettant aux enfants de partager des moments de jeu hors du cadre familial**

Les crèches assurent une prise en charge à la journée. En accueillant les enfants durant huit heures par jour environ, elles permettent aux parents d'exercer une activité lucrative. Les groupes de jeux en revanche n'ont pas pour vocation de faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Néanmoins, ils fournissent une contribution importante en tant qu'offre d'accueil collectif permettant aux enfants de partager des moments de jeu.

Vu que les enfants sont présents beaucoup moins longtemps que dans une crèche et que le repas de midi n'est généralement pas inclus dans la prestation, les parents qui recourent aux groupes de jeux ne recherchent pas une solution de garde, mais souhaitent proposer à leur enfant, pour une courte durée, des activités avec d'autres enfants en dehors du cadre familial.

<sup>2</sup> RSB 860.2

<sup>3</sup> RSB 860.22

Le Conseil-exécutif reconnaît l'importance des groupes de jeux de qualité, qui apportent une précieuse contribution au développement des enfants. Cette reconnaissance n'est toutefois pas liée à une autorisation obligatoire. L'absence de réglementation permet aux groupes de jeux de s'adapter de façon souple aux changements et à la demande. Leur force réside dans leur facilité d'accès et la possibilité d'aménager l'offre en fonction des besoins des parents. Au vu de la tendance à l'individualisme relevée par la motionnaire, il est important de disposer de prestations de ce type, non soumises à des exigences formelles et temporelles trop strictes. Réglementer les groupes de jeux risque de leur faire perdre cette souplesse.

Conformément à l'article 38 LPASoc, le développement de la petite enfance constitue une tâche relevant du canton et des communes. En cas d'adoption d'une réglementation pour les groupes de jeux, les prescriptions élaborées concerneraient l'ensemble du canton, car il n'est pas possible de tenir compte des particularités locales. Or les groupes de jeux ont un ancrage local. C'est pourquoi il incombe aux communes d'organiser ces offres en considérant les besoins sur leur territoire. Le canton a d'ailleurs formulé à leur intention des recommandations en vue de promouvoir les groupes de jeux<sup>4</sup>.

#### **4. Conséquences d'une réglementation des groupes de jeux**

L'introduction d'une autorisation obligatoire pour les groupes de jeux aurait plusieurs conséquences :

- Comme indiqué au point 2, la LPASoc règle le régime de l'autorisation pour les crèches et les organisations d'accueil familial de jour. À l'heure actuelle, il n'y a pas de base légale pour l'autorisation et la surveillance des groupes de jeux. Il faudrait donc adapter et compléter la LPASoc.
- L'article 13, alinéa 1, lettre *b* OPE prévoit que les offres d'accueil à la journée sont soumises à autorisation lorsque les enfants sont « placés régulièrement ». L'article 4, alinéa 2, lettre *a* OEJF en vigueur définit la notion de « prise en charge régulière » et, partant, à quel moment il est nécessaire de requérir une autorisation d'exploiter une crèche. Si les groupes de jeux devaient être soumis à autorisation, il faudrait adopter une définition spécifique du caractère régulier de la prise en charge afin de faire la distinction avec les conditions prévues pour les crèches. Comme expliqué au point 3, les crèches ont pour but de permettre la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. La notion de « prise en charge régulière » n'est donc pas la même que pour les groupes de jeux. Toutefois, si la définition est formulée de manière plus stricte en lien avec l'obligation de requérir une autorisation, la réglementation pourrait concerner non seulement les groupes de jeux, mais aussi d'autres types d'accueil tels que les haltes-garderies dans des centres commerciaux.
- Dès lors qu'une autorisation est obligatoire, il faut déterminer les conditions à remplir pour qu'il soit possible de la délivrer. Concrètement, il faudrait fixer pour les groupes de jeux et toutes les offres nouvellement soumises à autorisation des critères concernant en particulier
  - les qualifications professionnelles du personnel,
  - la taille maximale des groupes,
  - le taux d'encadrement, autrement dit le rapport personnel/enfants,
  - l'infrastructure.

<sup>4</sup> <https://www.gsi.be.ch/fr/start/themen/familie-gesellschaft/fruehe-foerderung.html>

- Il faudrait veiller à harmoniser les prescriptions en matière d'autorisation des groupes de jeux et des autres offres nouvellement soumises à autorisation avec celles en vigueur pour les crèches et à préciser les recoupements et les délimitations.
- Lorsqu'une offre d'accueil est soumise à l'autorisation de l'État, il convient également de vérifier que les conditions d'octroi de l'autorisation sont respectées. En vertu de l'article 19, alinéa 1 OPE, il faudrait par conséquent, comme pour les crèches, effectuer une visite de surveillance auprès des groupes de jeux et des autres offres nouvellement soumises à autorisation aussi souvent que nécessaire, mais au moins une fois tous les deux ans, et définir les mesures à prendre si l'autorité constate à cette occasion que les conditions d'octroi de l'autorisation ne sont pas remplies.
- Conformément à l'article 19, alinéa 4 OPE, l'autorité devrait s'assurer de la réputation des membres du personnel du groupe de jeu au moyen de l'extrait 2 destiné aux autorités du casier judiciaire informatisé VOSTRA.
- Le régime de l'autorisation introduirait des contraintes administratives supplémentaires pour les groupes de jeux. Ces obstacles pourraient décourager les personnes intéressées à proposer de nouvelles prestations, ce qui risque d'appauvrir l'offre et de limiter l'accès à une possibilité de prise en charge des enfants.
- Une procédure d'autorisation entraîne par ailleurs des coûts, qui devraient vraisemblablement être répercutés sur les tarifs facturés aux parents.

Si le régime de l'autorisation était étendu aux groupes de jeux, il est fort probable que les structures existantes ne pourraient pas toutes répondre aux conditions fixées. Par conséquent, il n'est pas exclu qu'une obligation de requérir une autorisation entraîne une diminution de l'offre.

En outre, il faudrait engager du personnel supplémentaire à l'Office de l'intégration et de l'action sociale pour gérer l'autorisation et la surveillance des groupes de jeux et des autres offres nouvellement soumises à autorisation. Au vu de l'effectif nécessaire pour les crèches, les ressources requises sont évaluées à deux à trois EPT au minimum, sans compter les coûts de mise en place et les frais d'adaptation des applications en ligne. L'introduction d'une autorisation pour les groupes de jeux aurait donc des conséquences financières pour le canton.

## **5. Demandes présentées lors de la consultation concernant la révision partielle 2024 de l'OEJF**

La question d'une autorisation pour les groupes de jeux a été soulevée à plusieurs reprises pendant la procédure de consultation relative à la révision partielle de l'OEJF entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2024. Le Centre de contact spécialisé pour les groupes de jeux du canton de Berne (CSG) et la Fédération suisse des animatrices de groupes de jeux (FSAJ), notamment, demandent que ces offres soient soumises à autorisation. Cette position est partagée par kibesuisse qui, lors de la consultation, a exprimé sa crainte *« qu'en l'absence d'autorisation et de surveillance des structures autres que les crèches, en particulier dans les régions connaissant une proportion élevée de familles présentant des besoins d'ordre social ou linguistique, on ait davantage recours à des « offres gratuites » ponctuelles, dont certaines pourraient présenter une approche pédagogique discutable (p. ex. des haltes-garderies dans des centres commerciaux) »*. D'autres voix ont en revanche approuvé une distinction claire entre les offres soumises à autorisation et les groupes de jeux.

Au vu des avis divergents, il a été renoncé à étendre la réglementation et à imposer une autorisation aux groupes de jeux dans le cadre de la révision partielle de l'OEJF. À noter que dans toute branche, il est possible de miser sur l'autorégulation, et les groupes de jeux ne font pas exception. Les structures possédant un label de qualité montrent qu'elles répondent à des normes plus élevées et se démarquent ainsi de la concurrence. Il n'est pas indispensable de disposer de prescriptions cantonales. En ce qui concerne la prise en charge pour des raisons sociales ou linguistiques évoquée par kibesuisse, le canton en tient déjà compte puisque ces besoins sont intégralement soutenus et financés dans le cadre du système des crèches.

## **6. Conclusion**

La présente intervention charge le Conseil-exécutif de créer les conditions nécessaires pour que les groupes de jeux soient reconnus dans le canton de Berne comme un élément important du développement de la petite enfance et y soient intégrés de manière systématique. Selon la motion, la première étape pourrait consister à soumettre l'exploitation des groupes de jeux à une autorisation, ce qui permettrait au canton d'avoir une vue d'ensemble de l'offre proposée sur son territoire et de définir des normes de qualité applicables à l'ensemble des structures.

Sur le fond, il serait possible d'imposer une autorisation aux groupes de jeux en modifiant la loi. Toutefois, le Conseil-exécutif estime que cette solution est inappropriée pour répondre aux objectifs susmentionnés.

Comme indiqué au point 4, soumettre les groupes de jeux à une autorisation induirait plusieurs conséquences négatives. Une réglementation de cette offre entraînerait des charges disproportionnées sans apporter de réelle valeur ajoutée. Le Conseil-exécutif estime utile de disposer d'une vue d'ensemble des groupes de jeux et salue le fait que le CSG recommande les critères de qualité de la FSAJ. Le portail Famille du canton de Berne intègre des liens vers la liste des groupes de jeux du CSG et le site Internet (en allemand) de IG Spielgruppen Schweiz. De plus, les critères de qualité figurant dans les recommandations aux communes concernant le soutien et la promotion des groupes de jeux restent valables. Enfin, les parents qui recherchent un cadre d'accueil plus complet que celui proposé par les groupes de jeux peuvent se tourner vers les crèches.

## **7. Proposition au Grand Conseil**

Le Conseil-exécutif considère avoir mené à bien le mandat d'examen qui lui a été confié par la motionnaire et demande au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.