



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	152-2023
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☒
N° d'affaire :	2023.RRGR.202
Déposée le :	15.06.2023
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Patzen (Bern, Les Verts) (porte-parole) Gasser (Ostermundigen, PVL) Bütikofer (Lyss, PS) Herren-Brauen (Rosshäusern, Le Centre) Esseiva (Bern, PLR)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	1127/2023 du 25 octobre 2023
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Rejet

Élargir l'accès aux bons de garde et décharger les crèches

Le Conseil-exécutif est chargé d'effectuer les modifications législatives nécessaires et de mettre à disposition les moyens financiers permettant :

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

Développement :

Dans le canton de Berne, l'introduction des bons de garde a donné aux parents la possibilité de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Parallèlement, compte tenu de la grave pénurie de personnel qualifié à laquelle elles font face et du fort renchérissement que connaît la Suisse actuellement, de nombreuses crèches sont aujourd'hui sous pression et n'ont d'autre choix que d'augmenter les tarifs facturés aux parents.

Avec l'introduction des bons de garde, le subventionnement des places d'accueil a diminué pour les crèches. En effet, au nom du principe de neutralité des coûts, le forfait de formation et le forfait pour la couverture du risque ont été supprimés lors du passage au nouveau système, la subvention maximale par jour étant ainsi passée de 110 à 100 francs. En outre, ce montant

n'a pas été revalorisé depuis le changement de système alors même que des augmentations étaient jusqu'alors pratiquées chaque année, notamment pour prendre en compte la progression des salaires. Les crèches disposent par conséquent de moyens réduits, ce qui, d'une part, a des répercussions sur les conditions de travail de leur personnel ainsi que sur la qualité de la prise en charge et, d'autre part, entraîne des hausses tarifaires.

Or, lorsque les crèches sont contraintes de majorer leurs tarifs, le surplus est actuellement intégralement à la charge des parents. Il faut savoir que les parents suisses s'acquittent aujourd'hui déjà des tarifs les plus élevés d'Europe en matière d'accueil extrafamilial.

Il est donc urgent d'étendre la marge de manœuvre financière des crèches afin d'améliorer les conditions de travail de leur personnel et d'offrir aux parents une qualité de service constante sans pour autant accroître de manière disproportionnée les tarifs qui leur sont appliqués. Il est aussi important qu'un plus grand nombre de parents aient accès aux bons de garde. Les moyens financiers nécessaires à cette fin doivent être inscrits au budget en complément des subventions existantes.

Point 1 :

Les parents bernois disposant de revenus moyens à élevés sont ceux qui déboursent le plus en Suisse pour la prise en charge de leurs enfants. Sans subventions, une journée en crèche leur revient à environ 130 francs. À un taux d'activité total de 180 %, c'est ainsi plus de 2000 francs par mois et par enfant (16 jours à 130 francs) qui leur sont facturés pour la prise en charge de leurs enfants. S'il est pertinent de réduire les charges des personnes ayant de faibles revenus, les conditions doivent être améliorées pour les parents ayant des revenus confortables, de sorte qu'ils continuent à travailler à des taux d'activité élevés malgré l'arrivée des enfants. C'est pourquoi le plafond de revenus annuels fixé à l'article 31, alinéa 1, lettre c OEJF doit être revu à la hausse et atteindre 220 000 francs au lieu de 160 000 actuellement. À l'intérieur de la fourchette de revenus allant de 46 000 (cas dans lequel le subventionnement est maximal) à 220 000 francs, la progression de la subvention doit rester linéaire : seul le barème de calcul doit être revu sur la base d'un plafond de revenus de 220 000 francs, ce qui signifie que des moyens financiers supplémentaires doivent être mis à disposition.

Point 2 :

C'est pour les enfants de moins de douze mois, qui comptent chacun pour 1,5 place en crèche, que l'OEJF prévoit le subventionnement maximal via les bons de garde, un subventionnement lui aussi 1,5 fois supérieur au subventionnement ordinaire. Or, les enfants demandent en réalité une attention et des soins spécifiques jusqu'à 18 mois environ. Afin de garantir une qualité de prise en charge élevée pour les tout-petits, de décharger les crèches et de prévenir une nouvelle hausse des tarifs pour les parents, le taux d'encadrement doit donc être fixé à 1,5 pour les enfants jusqu'à l'âge de 18 mois au moins et le montant des bons de garde augmenté en conséquence.

Point 3 :

Les Chambres fédérales débattent actuellement de la possibilité pour la Confédération d'aider les cantons à soutenir les parents dans le domaine de l'accueil extrafamilial. Il ne faudrait toutefois pas que cela amène les cantons à se retirer du financement des structures. Les motionnaires sont convaincus que, dans le cas où des moyens supplémentaires devaient être définitivement votés à l'échelle fédérale, ces derniers devraient être intégralement employés pour accroître la subvention cantonale maximale versée par jour de prise en charge, ce qui bénéficierait aux crèches comme à l'ensemble des parents.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion porte sur un domaine ressortissant exclusivement au Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive) puisque sa réalisation relève des compétences du Conseil-exécutif à édicter des ordonnances (art. 88, al. 2 ConstC). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

Redéfini il y a environ deux ans par le Grand Conseil et le Conseil-exécutif, le mode de subventionnement des prestations d'accueil extrafamilial est désormais ancré dans la nouvelle loi du 9 mars 2021 sur les programmes d'action sociale (LPASoc)¹ entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022 et en particulier dans l'ordonnance du 24 novembre 2021 sur les programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille (OEJF)². Le nouveau système de financement a été introduit par étapes depuis l'été 2019. Les communes participent aux frais d'accueil des enfants en crèche ou chez des parents de jour en délivrant des bons de garde aux personnes détenant l'autorité parentale. Le montant des bons dépend du revenu et de la fortune, de la taille de la famille, des besoins et du taux de prise en charge convenu. Les coûts (frais administratifs exclus) sont admis à la compensation des charges à hauteur de 80 % et sont supportés à parts égales par le canton et par l'ensemble des communes. Les 20 % restants sont à la charge des communes participant au système, à titre de franchise.

Non seulement le canton de Berne dispose de ressources financières limitées, mais il investit déjà dans l'ensemble des moyens considérables dans l'accueil extrafamilial préscolaire et parascolaire.

Il faut de surcroît s'attendre à ce que les dépenses dans ce domaine augmentent, et ce même sans les investissements demandés par les motionnaires dans le système des bons de garde. En 2022, les dépenses liées aux bons de garde admises à la compensation des charges (frais administratifs exclus) étaient de 8 % plus élevées (75,6 millions de francs) que la valeur de référence 2019 pour une introduction neutre en termes de coûts. Les familles bénéficiant de places d'accueil à prix réduit sont bien plus nombreuses qu'avant l'instauration du système des bons de garde, en raison probablement avant tout de la suppression du contingentement au niveau cantonal. En outre, le canton et les communes n'ont pas d'influence sur plusieurs des paramètres qui font augmenter les coûts, comme la situation du marché du travail (qui influence l'offre, les besoins et la demande) ou le nombre d'enfants nécessitant un soutien linguistique. Les dépenses dans le système des bons de garde dépendent aussi des décisions prises par le Grand Conseil. Par exemple, la mise en œuvre de la motion 213-2022 Köpfli³, adoptée lors de la session de printemps 2023, entraînera également de faibles coûts supplémentaires.

Le Conseil-exécutif tient à ce que les moyens financiers du canton soient utilisés de manière efficiente et ciblée et ne soient pas distribués selon le principe de l'arrosoir. Les bons de garde doivent permettre d'alléger la charge des familles pour lesquelles les besoins sont les plus importants.

Le Conseil-exécutif se prononce comme suit sur les différentes demandes de la motion :

¹ RSB 860.2

² RSB 860.22

³ 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)*

Point 1

L'article 31, alinéa 1 OEJF définit les conditions à remplir pour que les personnes détenant l'autorité parentale sur un enfant vivant dans le même ménage qu'elles puissent bénéficier de bons de garde. Il faut notamment que leur revenu déterminant soit inférieur à 160 000 francs (art. 31, al. 1, lit. c OEJF). La même limite s'applique pour les subventions dans le domaine parascolaire.

Le revenu déterminant est calculé en tenant compte du revenu imputable, de 5 % de la fortune nette et d'une déduction liée à la taille de la famille (art. 53 et 54 OEJF). Cette déduction se monte par exemple à 24 000 francs pour un ménage de quatre personnes. Avec un salaire net de 160 000 francs et une fortune nette de 400 000 francs, une telle famille recevrait tout de même des bons de garde.

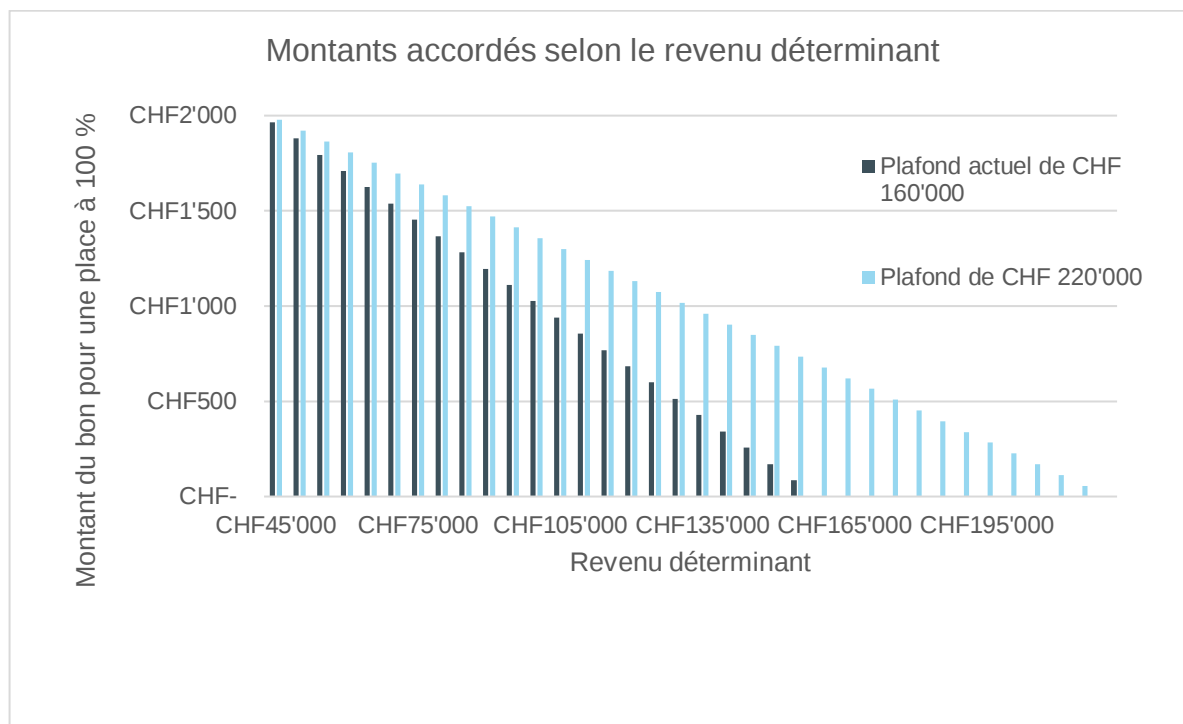
Le Conseil-exécutif rejette le relèvement demandé dans la motion pour deux raisons : d'une part, il considère que le système actuel et les réglementations existantes sont appropriés, d'autre part, fixer un plafond à 220 000 francs entraînerait d'importants surplus de dépenses.

Comme expliqué précédemment, le gouvernement estime que le plafonnement du revenu déterminant prévu dans le canton de Berne est déjà suffisamment haut. En outre, depuis 2022, les intérêts de la dette pris en compte fiscalement, les frais de gestion des titres et les frais immobiliers peuvent être déduits du revenu déterminant. Ces nouveautés ont profité aux familles plutôt aisées, car ces déductions sont souvent plus élevées que les revenus bruts de la fortune mobilière et de la fortune immobilière, comptabilisés dans le revenu depuis 2022. Parallèlement, la réglementation régissant les cas de rigueur a été renforcée en 2022 et complètement supprimée pour les personnes détenant l'autorité parentale dont le revenu déterminant est supérieur ou égal à 80 000 francs. Ce sont surtout les personnes à faible revenu qui sont concernées par cette mesure. Le Conseil-exécutif estime donc qu'il n'est pas justifié d'alléger encore la charge des familles aisées.

Selon les données actuelles, le coût maximal d'une place en crèche s'élève à environ 2400 francs pour un enfant d'âge préscolaire dont le taux de prise en charge est de 100 %. En ce qui concerne les parents bénéficiant de bons de garde pour une place en crèche, le taux de prise en charge moyen effectif se montait à environ 36 % pour la période 2022-2023, de sorte que les frais de garde se chiffraient à quelque 864 francs par mois (soit 10 368 francs par an environ). Ces coûts sont en partie déductibles des impôts : la déduction pour frais de garde est plafonnée en 2023 à 25 000 francs dans le cadre de l'imposition fédérale et à 12 000 francs dans le cadre de l'imposition cantonale et communale⁴. Le Conseil-exécutif estime que ces dépenses sont acceptables pour un ménage dont le revenu déterminant est supérieur à 160 000 francs. Il considère également judicieux le dispositif existant, qui allie déductions fiscales et subventions aux parents.

L'impact très élevé sur les coûts est un autre élément de poids qui s'oppose au relèvement du plafond des revenus de 160 000 à 220 000 francs dans le système des bons de garde. En raison de la linéarité du système de financement, *tous* les bons de garde augmenteraient dans ce cas, en particulier ceux accordés aux classes de revenus élevés, comme le montre le graphique suivant.

⁴ En 2024, la déduction maximale pour les frais de garde par des tiers sera portée à 25 500 francs pour l'impôt fédéral direct et à 16 000 francs pour les impôts cantonaux et communaux.



Selon les calculs actuels, les dépenses liées aux bons de garde déjà accordés aux familles dont le revenu déterminant est inférieur ou égal à 160 000 francs augmenteraient d'environ 16 millions de francs. À ce montant s'ajouteraient des frais supplémentaires d'environ 1,8 million de francs pour les familles dont le revenu déterminant se situe entre 160 000 et 220 000 francs, de sorte que le gouvernement table sur un surcoût annuel d'environ 17,8 millions de francs, dont 80 % est admissible à la compensation des charges.

Pour ces motifs, le gouvernement propose de rejeter le point 1.

Point 2

Comme expliqué dans la réponse à la motion 055-2021 Bütikofer⁵, l'augmentation du taux d'encadrement pour les enfants en bas âge a été demandée à plus d'une reprise ces dernières années et a toujours été refusée. Il faut partir du principe que la mise en œuvre du point 2 de la présente motion entraînerait des surcoûts annuels de l'ordre de 3 millions de francs pour le canton et les communes. Au vu des ressources financières limitées dont dispose le canton, le gouvernement rejette également cette demande.

En outre, il met en garde contre les conséquences qu'aurait une telle adaptation sur les besoins en personnel des structures, dans une période où ces dernières sont déjà menacées par une pénurie de main d'œuvre qualifiée. Augmenter le taux d'encadrement à 1,5 pour les enfants jusqu'à 18 mois ne ferait qu'aggraver cette problématique.

⁵ Motion 055-2021 Bütikofer (Lyss, PS), *Prise en charge extrafamiliale des tout-petits avec un coefficient d'encadrement et une rémunération adaptés*

Point 3

Les motionnaires font référence à l'initiative parlementaire 21.403 *Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles*, déposée par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national en février 2021, qui demande que le programme d'impulsion – limité dans le temps et prolongé à plusieurs reprises – prévu dans la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants (LAAcc)⁶ soit remplacé par un soutien durable à ancrer dans une nouvelle loi. Le projet de la Commission porte principalement sur les domaines suivants :

1. *Réduction des frais d'accueil à la charge des parents* : la Confédération doit participer durablement aux frais de garde incombant aux parents. Durant les quatre années suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la contribution de la Confédération doit s'élever à 20 % des coûts moyens d'une place. Par la suite, le Conseil fédéral fixe le montant de cette contribution séparément pour chaque canton en fonction du soutien financier apporté par celui-ci en matière d'accueil extrafamilial. Des coûts annuels de l'ordre de 710 millions de francs sont à prévoir.
2. *Offre de prise en charge (améliorer la qualité de l'offre, combler des lacunes constatées, proposer une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des parents)* : la Confédération doit accorder aux cantons, sur la base de conventions-programmes, des aides financières globales pour développer aussi bien l'accueil extrafamilial que la politique d'encouragement de la petite enfance. Selon le projet, il faut s'attendre à des coûts annuels d'environ 60 millions de francs.

Il découle notamment du projet de la Commission que les moyens financiers prévus dans le premier domaine ne sont pas attribués aux cantons, mais directement aux parents dont les enfants sont pris en charge par des tiers. L'adoption et la mise en œuvre de ce projet fédéral n'entraîneraient guère de réduction des dépenses par les cantons, puisque les contributions fédérales aux parents seront à long terme liées au montant des dépenses cantonales en matière d'accueil extrafamilial. On peut plutôt s'attendre à ce que les cantons maintiennent ou augmentent leurs subventions.

Actuellement, il est difficile de savoir si et sous quelle forme le projet sera adopté par le parlement national. En cas d'adoption, il faut partir du principe que la législation cantonale devra être adaptée et qu'il en résultera des coûts de mise en œuvre supplémentaires pour le canton.

Le gouvernement estime par conséquent prématuré de se prononcer sur une adaptation du montant de la subvention. En cas d'augmentation, les surcoûts seraient exclusivement à la charge du canton et des communes, et ce même si l'initiative parlementaire susmentionnée était adoptée. En principe, le canton de Berne ne prévoit pas de réduction des prestations dans le domaine de l'accueil extrafamilial.

Pour ces motifs, le Conseil-exécutif propose de rejeter le point 3.

Destinataire
– Grand Conseil

⁶ RS 861