

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 011-2017
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2017.RRGR.45

Déposée le: 23.01.2017

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, PS) (porte-parole)

Cosignataires: 21

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 26.01.2017

N° d'ACE: 222/2017 du 1 mars 2017
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification: -
Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**

Point 1: rejet

Point 2: rejet

Coefficient d'encadrement des écoliers et écolières chez des parents de jour

Le Conseil-exécutif est chargé de prendre les mesures suivantes :

1. Renoncer à ramener de 1 à 0,75 le coefficient d'encadrement des écoliers et écolières pris en charge par des parents de jour (art. 16, al. 2 (modifié) et art. 19a (nouveau)).
2. Si le point 1 de la présente motion ne passe pas la rampe au Grand Conseil, prolonger au moins la durée d'exécution de manière que la mise en œuvre des modifications apportées soit tout au moins supportable et faisable.

Développement :

Le Conseil-exécutif a décidé récemment, lors de sa séance du 16 novembre 2016, d'adopter la modification de l'ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS). Entrées en vigueur au

1^{er} janvier 2017, les modifications adoptées doivent être mises en œuvre d'ici au 1^{er} août 2017 au plus tard.

Un volet de cette modification d'ordonnance porte sur l'abaissement de 1 à 0,75 du coefficient d'encadrement des écoliers et écolières pris en charge par des structures d'accueil collectif de jour et des parents de jour (art. 16, al. 2 (modifié) et art. 19a (nouveau)).

Dans un premier temps, les parents de jour avaient été exemptés de cette modification de l'ordonnance ; c'est seulement fin novembre 2016 que les associations de parents de jour ont appris, avec surprise, qu'elle concernerait également les parents de jour.

Cette décision, tout comme la durée d'exécution particulièrement courte de cette modification d'ordonnance adoptée par le Conseil-exécutif, placent les parents de jour et leurs associations dans une situation difficile et préoccupante.

Le Conseil-exécutif écrit lui-même que les arguments avancés par l'Association bernoise des parents de jour contre l'adaptation du coefficient d'encadrement des écoliers et écolières sont tout à fait compréhensibles mais que la SAP se sent dans l'obligation d'appliquer la motion Ruffer.

Cette motion ne prend toutefois pas explicitement position sur la situation des parents de jour. Le Conseil-exécutif estime néanmoins guère défendable d'appliquer un coefficient d'encadrement différent selon le mode de prise en charge des écolières et écoliers : pour les parents de jour comme pour les structures d'accueil collectif de jour, selon lui, l'adaptation de l'article 8 de l'ordonnance cantonale réglant le placement d'enfants (OPE) permettrait de compenser la perte de gain subie par les parents de jour grâce à l'augmentation du nombre d'enfants dont ils assurent la garde.

Ce faisant, il commet une erreur d'appréciation : il ne faut pas mélanger les torchons et les serviettes. L'encadrement par des parents de jour diffère sensiblement de la prise en charge des enfants dans les crèches et les écoles de jour. Cette différenciation ne remet toutefois nullement en cause l'importance capitale que revêt l'application d'un coefficient d'encadrement aussi correct que possible pour la prise en charge dans les crèches et les écoles pour garantir la qualité d'encadrement requise.

La situation des parents de jour se distingue en plusieurs points de celle des structures d'accueil collectif de jour, par exemple en matière de rémunération, que l'on peut qualifier d'extrêmement faible pour les parents de jour (dans le canton de Berne, les parents de jour touchent en moyenne 5,84 francs par enfant et par jour).

En réduisant cette rémunération très modeste d'un quart, l'on peut craindre que plus personne, à l'avenir, ne sera disposé à proposer une place d'accueil. Ce revenu n'est plus défendable, surtout si l'on considère les exigences et les prescriptions toujours plus pointues en la matière.

Suite à l'adaptation du coefficient d'encadrement, les parents de jour pourront certes accueillir sept écoliers au lieu de cinq, et compenser ainsi la perte de gain (étant précisé que les propres enfants des parents de jour sont pris en compte dans le calcul du coefficient d'encadrement), mais cette possibilité est rarement réalisable dans la pratique.

Voici quelques exemples pour illustrer mon propos : une famille de jour a besoin d'un espace suffisant et doit pouvoir offrir aux enfants des possibilités de s'isoler – la taille du salon peut être adaptée pour cinq enfants mais être définitivement trop petite pour sept. Certains parents de jour accueillent par ailleurs des enfants dont les besoins de prise en charge sont plus élevés.

De plus, bien que la surveillance des devoirs ne soit pas une tâche clé de l'activité d'encadrement, il est évident que le parent de jour offre de l'aide et assure le suivi des devoirs – le faire pour cinq ou sept enfants change passablement la donne.

Autre point qui diffère des structures d'accueil collectif : le parent de jour s'occupe seul des enfants. Il ne saurait être mis sous pression au point d'être dépassé, ni les enfants être exposés à ce type de risque ; il faudrait, au contraire, pouvoir préserver le cadre familial caractéristique de cette forme d'encadrement.

Une famille d'accueil ne peut dès lors pas simplement accueillir des enfants en plus sans qu'il en résulte d'importantes conséquences et/ou modifications dans sa propre constellation familiale.

Les parents de jour jouent un rôle important et constituent une solution complémentaire aux structures d'accueil extrafamilial. Ils accueillent des écoliers et écolières, par exemple là où il n'existe pas une offre suffisante d'écoles de jour et lorsque l'encadrement en période de vacances scolaires reste problématique ; ils représentent également une solution idéale pour les parents dont les jours et les horaires de travail sont irréguliers (pour de telles familles, les parents de jour constituent une alternative pratique et économique, puisque celles-ci doivent payer uniquement les heures de garde effectives).

Le fossé entre les parents ayant des revenus confortables qui peuvent s'offrir des places privées et les parents dont les moyens financiers sont limités continue de se creuser. L'OPIS apportait une amélioration sensible en ce sens qu'elle permettait d'octroyer des subventions selon l'urgence financière. Avec cette décision, on refait un pas en arrière.

Je tiens par ailleurs à souligner qu'à l'heure actuelle, seul un très petit nombre de communes (notamment de nombreuses communes rurales du canton) disposent déjà d'une école de jour en bonne et due forme proposant tous les modules.

De plus, certains enfants ont besoin d'un cadre familial plus intime pour être à l'aise.

Les écoles de jour et les familles de jour ne sont pas en concurrence ; les familles de jour complètent de manière pertinente les autres formes d'encadrement, c'est une solution indispensable. Si les parents de jour jettent l'éponge, les communes se trouveraient confrontées à d'importantes difficultés.

Si l'on s'obstine à ramener de 1 à 0,75 le coefficient d'encadrement des écoliers et écolières pris en charge par des parents de jour, c'est le modèle même de parents de jour en tant que solution complémentaire d'accueil extrafamilial qui sera mis en péril, ce qui n'est ni utile ni pertinent.

Motivation de l'urgence : cette affaire revêt un caractère très urgent, puisque le Conseil-exécutif a adopté les modifications le 16 novembre 2016, qu'elles sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2017 et qu'elles doivent être mises en application d'ici au 1^{er} août 2017 au plus tard.

Réponse du Conseil-exécutif

La modification du coefficient d'encadrement pour les écoliers et les écolières ne vise bien sûr pas à mettre en péril le modèle des familles de jour. Tout en comprenant les réserves exprimées par la motionnaire, le gouvernement a une vision différente des effets de la nouvelle réglementation.

Bien que la garde extrascolaire par des familles de jour subventionnées soit autorisée, elle ne devrait pas être la règle. Les élèves devraient être accueillis en premier lieu dans les modules à journée continue. Leur prise en charge en milieu familial est surtout judicieuse dans les situations suivantes :

- absence d'école à journée continue dans la commune, faute d'une demande ferme pour dix élèves au moins en rendant la création obligatoire ;
- situation professionnelle des parents impliquant un horaire de prise en charge non couvert par les modules parascolaires ;
- motifs pédagogiques particuliers.

En 2015, plus d'un tiers des heures de garde subventionnées en famille de jour était utilisé par des enfants d'âge scolaire. Si une partie de ceux-ci recouraient aux modules à journée continue, cela libérerait des places pour les enfants plus jeunes, qui en ont grandement besoin. Dès lors que la prise en charge de ces derniers continue d'être rétribuée par les coûts normatifs complets (multipliés par 1,5 pour les bébés de moins de 12 mois), le manque à gagner dû à l'abaissement du coefficient à 0,75 devrait rester raisonnable pour la plupart des familles de jour. De plus, l'ordonnance cantonale sur le placement d'enfants a été adaptée de façon à limiter à cinq le nombre de places et non plus celui des enfants. Ainsi, il est désormais possible de s'occuper en même temps de quatre élèves et de deux enfants d'âge préscolaire, par exemple.

Le Conseil-exécutif est conscient du fait que toutes les écoles à journée continue ne se sont pas encore équipées pour prendre en charge des élèves de l'école enfantine. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles ces derniers continuent souvent d'être accueillis par des familles de jour ou des garderies. La nouvelle donne devrait avoir un effet incitatif et pousser les écoles à journée continue à s'adapter, tout en réduisant le nombre d'élèves accueillis par des parents de jour.

L'accueil familial de jour peut rester judicieux à l'entrée à l'école dans les situations évoquées plus haut. Mais la réduction du coefficient d'encadrement se justifie également dans un tel cas. La prise en charge doit en effet être conforme au niveau de développement de l'enfant. Elle peut certes rester intensive pour les élèves qui doivent être accompagnés à l'école, ont besoin d'aide pour leurs devoirs ou sont en phase de crise. Mais au fur et à mesure qu'ils grandissent, les enfants gagnent normalement en autonomie et savent davantage s'occuper seuls ou avec d'autres enfants. Le temps à leur consacrer diminue en principe lorsqu'ils entament leur scolarité.

Si, dans des cas particuliers, il se révèle néanmoins difficile de trouver des parents de jour, leurs organisations ont la possibilité de ne pas répercuter la différence de rétribution sur les familles d'accueil, mais de la compenser dans leurs comptes. Seule une partie des coûts normatifs est en effet versée aux parents de jour, et le canton ne donne pas de directives salariales.

Dans l'accueil familial de jour, ce sont les heures de prise en charge effectives qui sont rétribuées, alors que les garderies sont financées de manière forfaitaire. Le forfait journalier peut être appliqué lorsque l'enfant fréquente la garderie le matin avant l'école, à midi et l'après-midi. L'article 31, alinéa 2 de l'ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS) règle les émoluments pour une demi-journée avec repas de midi (75% du forfait journalier) ou sans (50%).

Ces modalités seront réexaminées lors de l'introduction généralisée du système de bons de garde en 2019, qui modifiera de nouveau la donne. Celle-ci devrait notamment permettre aux familles de jour et aux garderies de fixer des tarifs supérieurs aux coûts normatifs actuels. D'ici là, le Conseil-exécutif observera de près les conséquences de l'abaissement du coefficient d'encadrement pour les élèves. Les éventuels effets indésirables pourront être corrigés si nécessaire, à moins que le principe même du coefficient d'encadrement ne soit revu.

L'OPIS révisée est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Les organisations d'accueil familial de jour ont un délai de sept mois pour adapter leurs règlements et contrats. Elles peuvent profiter de cette période de transition pour attribuer les heures libérées à des enfants en liste d'attente. La nouvelle période tarifaire débutera le 1^{er} août 2017, soit au début de la nouvelle année scolaire, qui amène généralement son lot de changements dans les contrats de prise en charge. La motion n'explicite pas clairement les raisons pour lesquelles une prolongation de la durée d'exécution serait nécessaire spécifiquement pour les organisations d'accueil familial de jour. Le délai est en effet le même pour les garderies.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose de rejeter les deux points de la motion.

Destinataire

- Grand Conseil