



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 116-2023
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2023.RRGR.163

Déposée le : 05.06.2023

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Lerch (Langenthal, UDC) (porte-parole)
Baumann (Münsingen, UDF)
Zimmerli (Bern, PLR)
Wenger (Meikirch, UDC)
Kocher Hirt (Worben, PS)
Sancar (Bern, Les Verts)
Leuenberger (Uetligen, PEV)
Gasser (Ostermundigen, PVL)
Herren-Brauen (Rosshäusern, Le Centre)

Cosignataires : 3

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Oui 08.06.2023

N° d'ACE : 853/2023 du 16 août 2023
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption sous forme de postulat**

Corriger la participation aux coûts excessive des parents d'enfants en situation de handicap et rétablir les incitations à exercer une activité lucrative

Le Conseil-exécutif doit s'assurer que d'ici la rentrée scolaire 2024-2025 :

1. la loi sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants et plus spécifiquement l'ordonnance sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants (OPEP, RSB 213.319.1) soient modifiées de telle sorte que les coûts facturés pour les nuitées dans le cadre d'un placement requis pour la scolarisation ne dépassent pas ceux prévus dans le modèle de pension ;
2. la participation des parents soit corrigée à la baisse afin de maintenir leur niveau de vie et leur potentiel de développement, tout en les incitant à exercer une activité lucrative ;
3. la capacité financière des personnes non tenues de contribuer ne soit plus prise en compte (art. 36 OPEP).

Développement :

Point 1 – Placement requis pour la scolarisation

Dans le cadre de la législation en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022, l'augmentation parfois massive de la participation aux coûts pour les personnes tenues de contribuer, qui a plus que triplé dans certains cas, suscite l'incompréhension de nombreuses personnes concernées et

prises à la gorge financièrement. Le modèle de pension serait approprié ici pour le calcul de la participation aux coûts. Les coûts pour les nuitées dans le cadre d'un placement requis pour la scolarisation doivent être supportés par les pouvoirs publics, comme le prévoit sans équivoque le droit constitutionnel, en particulier l'article 19 « Droit à un enseignement de base gratuit », en relation avec l'article 62, alinéa 3 « Les cantons pourvoient à une formation spéciale » et l'article 8 « Égalité » de la Constitution fédérale (Cst., SR 101). Dès lors, la question se pose de savoir si la pratique développée dans le canton de Berne est conforme à la Constitution, d'autant qu'elle va à l'encontre de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par la Suisse en 2014 (cf. aussi l'interpellation 221-2022 « Prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants : la participation aux coûts des personnes ayant une obligation d'entretien est injuste et trop élevée »). Par conséquent, les nuitées dans le cadre d'un placement requis pour la scolarisation doivent être financées par les pouvoirs publics. Selon le modèle de pension, les parents doivent prendre en charge les frais de repas, au même titre que ceux qu'ils doivent supporter pour des enfants ne se trouvant pas en situation de handicap. C'est ce qui découle du thème clé 16 « Formation spéciale » de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et les cantons – RPT, selon lequel les parents ne supportent pas les coûts des nuitées, en particulier dans le cadre d'un placement requis pour la scolarisation. C'est notamment le cas lorsque :

- le Service psychologique pour enfants et adultes recommande l'hébergement au sein de l'école spécialisée ;
- la scolarisation dans une école ordinaire n'est plus possible et que l'inscription dans une école spécialisée est conditionnée à un hébergement en internat ;
- le transport jusqu'à l'école ne peut être considéré comme tolérable en raison par exemple de la durée du trajet, de la fréquence, de restrictions médicales, du refus de l'entreprise de transport ;
- les changements fréquents entre l'école et le lieu d'habitation conduisent à une charge trop importante pour l'enfant en raison de son handicap.

Point 2 – Maintien du niveau de vie et incitation à exercer une activité lucrative

Avec l'entrée en vigueur de la loi et de l'ordonnance sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants (LPEP et OPEP), un modèle de participation basé sur le revenu a été introduit avec de forts effets de seuil. Selon la situation financière, cette participation grève excessivement le budget familial courant, même si les débats au Grand Conseil avaient laissé entendre le contraire.

Actuellement, compte tenu de l'échelle extrêmement progressive de participation aux coûts, les personnes dont le revenu annuel est moyen ou élevé, en particulier, n'ont aucun intérêt à augmenter leur revenu, car :

- très peu de dépenses sont déductibles du revenu annuel déterminant qui sert de base de calcul, si bien qu'il correspond davantage au salaire qu'au revenu imposable ;
- la progressivité est extrême, la participation financière pouvant grever le revenu annuel total jusqu'à concurrence de 25 %, charge qui vient s'ajouter aux autres impôts calculés sur la base des revenus et, dans bien des cas, aux frais de garde dont les tarifs sont eux aussi progressifs ;
- à cause de la progressivité, tout gain supplémentaire, même modeste, est imposé de manière disproportionnée et ce à plus de 100 % selon les seuils (cf. A4 annexe 4 à l'art. 33, al. 1, OPEP), après cumul des revenus des différentes personnes dans le ménage.

En ce qui concerne la fortune, l'intégralité des revenus de la fortune est prise en compte et 5 % de la fortune nette sont ajoutés au revenu déterminant, si bien qu'une fortune avec une substance élevée, mais une faible valeur de rendement, peut conduire de fait à une liquidation forcée de celle-ci. C'est aussi ce qui se passerait dans le cas d'un jeune entrepreneur qui rachèterait une entreprise en recourant en grande partie à un financement externe. En effet, le calcul de la participation selon les modalités de l'OPEP peut carrément mettre en péril la pérennité de l'entreprise : des corrections substantielles sont donc indispensables à ce niveau. De surcroît, les possibilités d'épanouissement des parents dans leur vie familiale et professionnelle se veraient entravées outre mesure, ce qui n'est pas souhaitable du point de vue de la politique sociale et financière.

Conclusion : il n'est pas dans l'intérêt de l'État de mettre en place des mesures incitatives mal pensées en ce qu'elles poussent les gens à travailler moins qu'ils ne le veulent en réalité, les forcent à renoncer à remettre le pied à l'étrier ou encore à liquider leur entreprise. Sans oublier le fait que l'AI déduit de l'allocation pour impotent de l'enfant chaque nuit passée dans le cadre d'un placement requis pour scolarisation, au motif que l'hébergement en institution n'occasionne pas de frais pour les parents.

Point 3 – personnes non tenues de contribuer

À cette forte progression s'ajoute le fait que les revenus des parents, de la fratrie et des personnes vivant en concubinage non tenues de contribuer sont pris en compte. Dans la grande majorité des cas, les revenus de toutes les personnes vivant dans le ménage sont cumulés, alors que la loi ne prévoit qu'une participation « raisonnable ».

Motivation de l'urgence : parmi les familles concernées, nombre d'entre elles ont atteint leurs limites. Leur engagement est immense et elles font de grands sacrifices. Cette pratique, devenue dure et problématique, doit être modifiée le plus rapidement possible, au plus tard d'ici la rentrée scolaire 2024-2025, car chaque nouvelle année scolaire voit son lot de nouvelles familles concernées. Lorsqu'une personne diminue son temps de travail ou quitte complètement son emploi à cause du barème en vigueur, la situation est souvent irréversible. Une solution doit être apportée le plus vite possible aux familles déjà concernées, sans compter que celle-ci accroîtra la sécurité du droit et garantira le respect des engagements conformément à la RPT.

Réponse du Conseil-exécutif

Les requêtes mentionnées dans la motion touchent différents aspects de la participation des personnes ayant une obligation d'entretien aux coûts des prestations fournies aux enfants et aux jeunes ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection, dont la plupart sont réglementés dans l'ordonnance sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants (OPEP ; RSB 213.319). Le Conseil-exécutif propose donc d'adopter la motion sous forme de postulat.

Dans le cadre de la mise en œuvre des normes en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022, l'Office des mineurs (OM), en tant que service compétent de l'administration cantonale, a identifié un certain besoin de révision et a déjà lancé des travaux d'analyse et d'investigation. Il convient de noter que le législateur a prévu à l'article 53 LPEP qu'une évaluation devait avoir lieu cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi.

La loi sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants (LPEP ; RSB 213.319) réglemente les prestations pour tous les enfants – avec ou sans handicap. Les dispositions sur la participation aux coûts concernent donc en principe toutes les personnes ayant une obligation d'entretien vis-à-vis d'enfants qui bénéficient de prestations au sens de la LPEP. Cela doit aussi être pris en compte en ce qui concerne les coûts. Rapportées au domaine de la LPEP et de son ordonnance d'application, l'OPEP, les requêtes formulées

dans la motion entraîneraient des pertes de recettes, qui se répercuteraient également sur les communes en raison de la compensation des charges. Les modifications demandées ne pourraient pas être mises en œuvre sans incidence sur les coûts.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les points soulevés dans la motion :

1. Conformément à la LPEP, toutes les personnes ayant une obligation d'entretien doivent participer aux coûts d'un placement résidentiel. Cette disposition s'applique à tous les enfants, qu'ils soient ou non en situation de handicap. La seule exception à cette obligation générale à la participation est réglée à l'article 34 OPEP : la participation n'est pas obligatoire lorsque la fréquentation d'une école implique le placement dans une institution et que les trajets quotidiens pour se rendre à l'école, sans recours à cette prestation, dureraient plus d'une heure par trajet pour les enfants âgés de moins de douze ans et plus d'une heure et demie par trajet pour les enfants âgés de plus de douze ans. Si ces critères de dérogation sont remplis, les personnes ayant une obligation d'entretien ne sont, aujourd'hui déjà, pas tenues de participer aux coûts de placement, mais doivent seulement prendre en charge les frais de nourriture à hauteur de neuf francs par jour. La fréquentation d'une école est gratuite dans tous les cas, comme l'exige le droit supérieur (cf. article 62, al. 2 et 3 Cst.).

Au point 1, les motionnaires nomment d'autres critères qui devraient justifier une dérogation à l'obligation de participer aux coûts, en plus de ceux de la réglementation actuelle selon l'article 34 OPEP. Les critères cités comprennent notamment la distance tolérable entre le domicile et l'école au vu de restrictions médicales ou la charge trop importante pour l'enfant en raison des changements fréquents entre l'école et le lieu d'habitation. Le Conseil-exécutif estime que la durée du trajet entre le domicile et l'école est un critère objectif et facile à utiliser, mais reconnaît que, selon les situations, d'autres facteurs peuvent justifier le fait qu'un trajet ne soit pas tolérable. Il est donc disposé à examiner quel élargissement des critères de dérogation serait pertinent et approprié.

2. En vertu de la LPEP, les personnes ayant une obligation d'entretien participent aux coûts des prestations fournies en fonction de leur capacité financière (art. 35 LPEP). La charge financière ne doit pas impliquer d'importantes restrictions pour la famille ni l'amener à la limite du minimum vital. Le fait que la participation aux coûts doive être basée sur les revenus était une décision politique délibérée, aussi bien au niveau de la loi qu'à celui de l'ordonnance. Les personnes ayant une obligation d'entretien envers deux enfants et disposant d'un revenu annuel déterminant de 100 000 francs contribuent aux coûts d'un placement à temps plein dans la même mesure environ qu'avant l'entrée en vigueur de la LPEP, lorsque la participation s'élevait à 30 francs par jour. Celles dont le revenu annuel déterminant est inférieur à 100 000 francs ont vu leur participation aux coûts baisser par rapport à l'ancienne réglementation, tandis que celles dont le revenu est supérieur à 100 000 francs l'ont vue augmenter.

Afin de vérifier les effets des bases de calcul également mentionnés par les motionnaires, un rapport établi par un organisme externe a comparé le type de modélisation utilisé pour la participation aux coûts selon l'OPEP avec celui des bons de garde dépendant des revenus selon l'ordonnance sur les programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille (OEJF). La comparaison a été effectuée en toute connaissance du fait que les deux dispositions poursuivent des buts totalement différents (prestations d'encouragement et de protection indiquées pour l'OPEP, encouragement de la conciliation entre vie de famille et vie professionnelle pour l'OEJF).

Les modèles présentent des différences en particulier en ce qui concerne les déductions, les frais d'obtention du revenu et la progressivité. Dans le modèle des bons de garde, les

subventions sont calculées de manière linéaire, tandis que la participation aux coûts selon l'OPEP est calculée avec un taux progressif qui met les hauts revenus nettement plus lourdement à contribution. Pour les déductions, la comparaison des répercussions sur la participation aux coûts ou les subventions est complexe, car la constellation familiale joue un rôle considérable. Selon la modélisation de la progressivité utilisée, les familles ayant des revenus moyens et en particulier celles ayant des revenus élevés en profiteraient.

Une modification de la progressivité entraînerait cependant une baisse des contributions versées par les personnes ayant une obligation d'entretien et ainsi des pertes de recettes pour le canton, qui se répercuteraient également sur la compensation des charges. Les premières estimations prévoient une baisse des recettes de 25 à 30 % selon la forme concrète de la progressivité. Sur la base des chiffres effectifs, il en aurait résulté une diminution des recettes de l'ordre de 430 000 à 530 000 francs en 2022.

Le Conseil-exécutif estime que les données actuellement disponibles ne sont pas suffisamment fiables en ce qui concerne les conséquences financières, raison pour laquelle il considère que des analyses supplémentaires sont indiquées. Il est disposé à revoir le type de modélisation utilisé pour la participation aux coûts et à mettre ainsi l'accent sur la progressivité et les effets de seuil.

3. La LPEP prévoit la prise en compte appropriée de la capacité financière des personnes qui ont une obligation légale d'assistance à l'égard de la personne ayant une obligation d'entretien (épouse, époux ou partenaire enregistré·e) ou qui vivent une union stable avec cette personne (art. 35, al. 2 LPEP). Cette disposition découle du devoir d'assistance entre époux (art. 278, al. 2 en relation avec l'art. 159, al. 3 du Code civil suisse [CC ; RS 210]) ainsi que du devoir d'assistance entre partenaires enregistrées ou enregistrés (art. 27, al. 1 et art. 12 de la loi sur le partenariat [LPart ; RS 211.231]) et peut par exemple s'appliquer dans le domaine de l'avance des contributions d'entretien aussi relativement aux concubines et aux concubins (ATF 129 I 1 ss).

Le calcul de la participation aux coûts des personnes ayant une obligation d'entretien s'effectue actuellement, conformément à l'ordonnance, sur la base de l'ensemble des revenus annuels de l'unité économique de référence. Les revenus des personnes susmentionnées vivant dans le même ménage que la personne ayant une obligation d'entretien sont intégralement pris en compte (art. 36 OPEP).

Sur la base de l'OPEP, le Conseil-exécutif rejette la demande formulée par les motionnaires de ne pas prendre en compte la capacité financière des personnes non tenues de contribuer aux coûts. En revanche, il considère qu'il est indiqué de modifier l'article 36 OPEP, également au vu des dispositions juridiques supérieures, afin de prendre en compte de manière appropriée les revenus des personnes vivant en ménage commun. Par ailleurs, l'Office des mineurs examine déjà des modifications potentielles qui pourraient être mises en pratique rapidement.

Destinataire
– Grand Conseil