

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 188-2022
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2022.RRGR.306

Déposée le : 07.09.2022

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Widmer (Bern, Les Verts) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 250/2023 du 1 mars 2023
Direction : Direction de l'instruction publique et de la culture
Classification : Non classifié

Comment stopper l'exode du personnel d'encadrement vers les classes et l'aggravation de la situation du personnel sur le front de l'accueil extrafamilial ?

Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur les programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille (OEJF), de nombreuses structures d'accueil font face à toute une série de nouveaux problèmes.

Alors que l'INC a décidé, afin de contrer la pénurie d'enseignantes et d'enseignants, d'ouvrir les salles de classe et la profession enseignante aussi aux personnes ne disposant pas d'une formation pédagogique, les crèches et autres structures d'accueil pour enfants sont confrontées à une fuite de leur personnel vers les écoles. En effet, en ces temps de pénurie de main-d'œuvre qualifiée – qui n'épargne d'ailleurs pas non plus le secteur de l'accueil extrafamilial – celui-ci sert de vivier supplémentaire pour couvrir les besoins en personnel dans les secteurs de la formation et des soins. Ce contre-coup est d'autant plus marqué que, à l'inverse de la dynamique mise en place dans les écoles, l'OEJF a encore durci les exigences de formation envers le personnel d'encadrement des structures d'accueil.

De plus, depuis l'entrée en vigueur de l'OEJF, les crèches doivent engager nettement plus de personnes disposant d'une formation pédagogique, les apprenties et apprentis de première année, les personnes en reconversion professionnelle (jusqu'à 25 ans) ainsi que les autres personnes sans formation pédagogique ne pouvant plus être pris en compte dans le calcul du taux d'encadrement prescrit.

Bilan : le secteur de l'accueil extrafamilial des enfants accuse un exode de son personnel qualifié, principalement au profit du secteur de la formation, alors même que la nouvelle ordonnance le contraint à en recruter davantage, le tout dans un contexte où la pénurie de main-d'œuvre qualifiée s'accroît de manière générale en Suisse, et où les besoins en places d'accueil vont vraisemblablement continuer d'augmenter.

Des questions restent en suspens concernant le financement des coûts supplémentaires induits par l'OEJF pour les offres de prise en charge. Le canton n'a pas indiqué clairement s'il entend les compenser au moyen des bons de garde. Les structures d'accueil ressentent par ailleurs aussi les effets du fort renchérissement.

Sans l'intervention du canton, les coûts supplémentaires attendus ne pourront être compensés que par une nouvelle augmentation des tarifs (une augmentation a déjà été pratiquée par de nombreuses structures au moment de l'introduction des bons de garde et une nouvelle contraindrait de nombreux parents à renoncer à y inscrire leurs enfants) ou par une réduction des heures d'ouverture. Ces deux mesures iraient à l'encontre à la fois de la volonté du canton de favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et du programme d'impulsion de la Confédération visant à encourager la création de places d'accueil pour enfants.

Les structures d'accueil se trouvent donc dans une situation compliquée, tandis qu'elles subissent une pression extrême pour maintenir leur offre tant sur le plan qualitatif que quantitatif.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Dans le canton de Berne, les établissements de la scolarité obligatoire sont autorisés à engager des personnes non qualifiées aux postes d'enseignement (notamment des assistantes et assistants sociaux-éducatifs, orientation Accompagnement des enfants), tandis que les crèches ne doivent plus prendre en compte que le personnel qualifié dans leurs taux d'encadrement. Comment est-il possible, dans un même canton, que les prescriptions en matière de qualification du personnel diffèrent autant ?
2. Que fait et que compte faire le canton pour mettre fin au conflit fratricide qui oppose le secteur de l'accueil extrafamilial à ceux de la formation et des soins, ainsi que pour empêcher sa reprise à l'avenir ?
3. Le Conseil-exécutif est-il conscient du fait que la mise en œuvre de la nouvelle ordonnance génère des coûts supplémentaires en raison de l'accroissement des qualifications et des nouvelles modalités de calcul du taux d'encadrement qu'elle prescrit ? Est-il prêt à augmenter son financement en conséquence au moyen des bons de garde ?
4. Une compensation du renchérissement de 2 pour cent est en discussion dans le canton de Berne. Le Conseil-exécutif voit-il une possibilité d'accorder cette compensation également aux structures d'accueil au moyen des bons de garde, de sorte qu'elles puissent elles aussi augmenter les salaires de leur personnel ?
5. Le démantèlement qui menace le secteur de l'accueil extrafamilial des enfants, qui résultera de l'ensemble des difficultés évoquées précédemment, ne met-il pas en péril le programme d'impulsion de la Confédération visant à encourager la création de places d'accueil pour enfants ?

Réponse du Conseil-exécutif

L'auteur de l'interpellation émet l'hypothèse que l'ordonnance sur les programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille (OEJF ; RSB 860.22) a, entre autres, entraîné une fuite du personnel des structures d'accueil pour enfants vers les écoles. Le Conseil-exécutif ne dispose d'aucune donnée confirmant cette hypothèse. Au contraire, le système des bons de garde commence à porter ses fruits puisque les listes d'attente, notamment, ont diminué et davantage

de familles qui en ont besoin ont pu obtenir une place subventionnée. Le Conseil-exécutif ne partage donc pas l'analyse de l'auteur de l'interpellation.

Voici les réponses du Conseil-exécutif aux questions posées :

Question 1 :

Les exigences de formation du personnel sont définies tant dans la loi sur le statut du corps enseignant (LSE ; RSB 430.250) que dans l'OEJF.

Les éventuelles prescriptions en matière de qualification s'appliquant au personnel d'une institution dépendent non seulement du droit cantonal, mais aussi du droit fédéral applicable au domaine concerné (ordonnance du 19 octobre 1977 sur le placement d'enfants [OPE ; RS 211.222.338]). Compte tenu de la diversité des situations et des objectifs, il est logique que les prescriptions en matière de qualification divergent.

L'affirmation au point 1 de l'interpellation selon laquelle les crèches ne doivent plus prendre en compte que le personnel qualifié dans leurs taux d'encadrement est erronée. Toutes les personnes de plus de 25 ans qui se trouvent en formation sont prises en compte dans le taux d'encadrement durant toute la durée de leur formation (cf. art. 13 OEJF). Sont aussi pris en compte dans le taux d'encadrement les apprenties et les apprentis ainsi que les étudiantes et les étudiants dès la deuxième année de formation. Les employées et employés de longue date qui travaillaient pour une durée indéterminée dans les crèches sans avoir suivi de formation au moment de l'entrée en vigueur de l'OEJF peuvent conserver leur poste à titre de personnel qualifié et continuent, eux aussi, d'être pris en compte dans le taux d'encadrement. La Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) mise délibérément sur les formations de rattrapage pour élargir l'éventail des personnes qualifiées : toutes les personnes ayant conclu une convention de formation avec pour objectif l'obtention d'un CFC dans le cadre d'une procédure d'équivalence sont aussi prises en compte dans ce barème.

Seuls les jeunes de moins de 25 ans en première année d'apprentissage ou en première année d'études ou ayant moins d'un an d'expérience dans le cadre de la procédure d'équivalence ne sont pas prévus dans le taux d'encadrement afin d'éviter qu'ils n'aient à porter une charge trop lourde, une critique formulée à plusieurs reprises à l'encontre de la DSSI par le passé.

Dans le cadre des discussions avec des fournisseurs de prestations et des délégations représentant les intérêts des structures d'accueil extrafamilial, la DSSI s'est montrée prête à adapter une partie des prescriptions fixées dans l'OEJF. Les normes de qualité en vigueur concernant la prise en charge en crèche seront toutefois maintenues. Dans ce contexte, la DSSI a publié sur son site un état des lieux de la situation dans les crèches ([lien](#)).

Question 2 :

Comme souligné en introduction, le Conseil-exécutif n'a pas connaissance du fait que les secteurs de la formation et des soins débaucheraient activement le personnel de l'accueil extrafamilial. Interrogée sur ce point, la fédération kibesuisse n'a pas confirmé l'affirmation de l'auteur de l'interpellation. La Direction de l'instruction publique et de la culture (INC) a pris diverses mesures pour lutter contre la pénurie de personnel enseignant dans les établissements de la scolarité obligatoire. Celles-ci comprennent notamment le placement, dans les établissements qui n'arrivent pas à pourvoir leurs postes vacants, d'étudiantes et d'étudiants, de personnes enseignant dans les écoles de musique ou d'enseignantes et d'enseignants retraités. L'INC ne recommande aucunement aux écoles de recruter des personnes engagées dans les structures d'accueil pour enfants.

Dans le canton de Berne, les personnes en reconversion professionnelle peuvent enseigner sans être titulaires d'un diplôme reconnu. La LSE prévoit toutefois que le diplôme requis soit obtenu (en cours d'emploi) dans un délai raisonnable.

En novembre 2022, l'INC a publié une notice esquissant des modèles permettant d'exploiter les synergies entre les écoles et les crèches (p. ex. : crèche, école à journée continue et accueil familial de jour sous un même toit). De telles solutions profitent à la fois aux écoles (mesures incitatives destinées à augmenter le degré d'occupation du corps enseignant), aux communes (employeur attractif), aux familles (réduction des frais de transport assumés par les parents qui ont plusieurs enfants, prise en charge centralisée de tous les enfants) et aux structures d'accueil extrafamilial (bureau central, économies d'échelle) et permettent d'atténuer les effets de la pénurie de personnel qualifié dans les secteurs de la formation et de l'accueil extrafamilial.

Questions 3 et 4 :

Le système des bons de garde permet de facturer moins cher aux parents les tarifs de prise en charge de leurs enfants dans une crèche ou chez des parents de jour. Le canton ne fixe ni le prix de l'offre ni les salaires, et ce d'autant moins que les collaboratrices et collaborateurs des crèches ne font pas partie du personnel cantonal. Par conséquent, les crèches et les organisations d'accueil familial de jour ne se voient plus prescrire de tarif obligatoire, ce qui leur permet de bénéficier d'une marge de manœuvre accrue au niveau financier et d'une plus grande liberté entrepreneuriale. Les prestataires sont donc libres d'ajuster les tarifs de leurs offres et leurs dépenses en matière de personnel, de coopérer avec d'autres crèches, de fusionner ou de s'engager sur d'autres voies novatrices sur le marché.

Pour l'instant, le Conseil-exécutif ne pense pas que les changements découlant de l'entrée en vigueur de l'OEJF entraîneront une hausse des frais d'exploitation. Au contraire, la promotion des formations de rattrapage évoquée au point 1 et la solution trouvée pour les employées et employés de longue date devraient même réduire les coûts et faciliter le recrutement de personnel qualifié. Il en va de même pour l'ajustement du taux d'encadrement, qui ne concerne pas un seul groupe d'enfants mais les crèches dans leur ensemble, ce qui renforce encore davantage la liberté entrepreneuriale des crèches.

La DSSI examine périodiquement l'évolution du prix des offres dans le système des bons de garde et interviendra en cas de besoin. Il convient de rappeler que l'un des principaux objectifs de la révision partielle était de minimiser autant que possible les coûts liés à la mise en œuvre du système des bons de garde – un principe toujours d'actualité.

Question 5 :

Le Conseil-exécutif ne constate pas que les nouvelles prescriptions en matière de qualification et de taux d'encadrement dans les crèches entraînent un démantèlement menaçant le secteur de l'accueil extrafamilial. Au contraire, certaines régions présentent même des signes d'offre excédentaire. Les listes d'attente, notamment, ont diminué et davantage de familles qui en ont besoin ont pu obtenir une place subventionnée.

Le Conseil-exécutif estime par conséquent que le programme d'impulsion de la Confédération n'est pas mis en péril.

Destinataire
– Grand Conseil