

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 061-2018
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2018.RRGR.195

Déposée le: 19.03.2018

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole)
de Meuron (Thun, Les Verts)
Vanoni (Zollikofen, Les Verts)
Linder (Bern, Les Verts)

Cosignataires: 1

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 906/2018 du 29 août 2018
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification: -
Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**

Points 1 et 3: rejet
Points 2 et 5: adoption et classement
Point 4: adoption sous forme de postulat



Créer des structures d'accueil extrafamilial qui répondent aux besoins

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. de créer une base légale qui garantira une offre d'accueil préscolaire conforme aux besoins dans toutes les communes où il existe une demande des parents ;
2. de garantir un développement des structures d'accueil extrafamilial conforme aux besoins et de bonne qualité sur tout le territoire cantonal ;
3. de veiller à réduire les frais de garde supportés par les parents ;
4. de promouvoir et de soutenir la formation du personnel des crèches à l'aide de mesures appropriées et de systèmes incitatifs ;

5. de veiller à suivre l'évolution des besoins émanant des parents et des offres d'accueil extra-familial disponibles.

Développement :

Le rapport du Département fédéral de l'intérieur paru en 2017 « Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage ? » (rapport n°14/17, adéquation entre l'offre existante en matière d'accueil extrafamilial des enfants et la demande des parents) est le premier à avoir livré des données sur l'offre d'accueil extrafamilial et la demande dans toute la Suisse. Il constitue par conséquent un fondement important pour le débat politique. Le rapport montre qu'en Suisse alémanique, 18 à 20 pour cent des besoins en accueil préscolaire et scolaire ne sont pas couverts. Une enquête réalisée auprès des parents révèle qu'en dépit du besoin qu'ils expriment, dans les communes étudiées, les enfants ne peuvent pas être accueillis dans la proportion souhaitée. Une part significative des parents renonce à l'accueil extrafamilial en raison de son coût trop élevé (p. 83).

La disponibilité des données ne semble pas très bonne pour le canton de Berne. Le nombre d'enfants d'âge préscolaire pris en charge n'est par exemple pas disponible (note de bas de page 28, p. 38). Grâce aux données recueillies par les 20 plus grandes villes de Suisse, on dispose de chiffres pour les communes bernoises de Berne, Köniz, Bienne et Thoun. Tandis que le taux d'accueil en ville de Berne est légèrement supérieur à la moyenne suisse (Berne 45 % contre CH 41 %), les communes de Köniz (23 %), Thoun (19 %) et Bienne (14 %) comptent parmi les villes suisses les moins bien loties en termes d'accueil extrafamilial. Pourtant, la demande est là. Dans le domaine préscolaire, le canton de Berne manque véritablement de places d'accueil. Le canton et ses quatre grandes communes sont mieux placés en ce qui concerne les écoles à journée continue. Tandis qu'en moyenne suisse, le taux d'accueil est de 34 pour cent, Berne présente un taux de 36 pour cent, Köniz de 39 pour cent, Thoun de 24 pour cent et Bienne de 27 pour cent. Dans le canton de Berne, 15 720 enfants d'âge scolaire sont pris en charge à midi, soit 18 pour cent, alors que la moyenne suisse est de 15 pour cent. Le modèle bernois d'écoles à journée continue produit des effets. Des enquêtes ont été réalisées auprès des parents dans le cadre d'études de cas menées dans 30 communes, dont les communes bernoises de Köniz et de Schwarzenbourg. Il en ressort un besoin non couvert de 3 à 4 pour cent à Schwarzenbourg (il s'agit de la valeur la plus basse parmi les 30 communes), et de 17 à 20 pour cent à Köniz. Köniz se situe ainsi au niveau de la moyenne suisse, qui est de 18 à 19 pour cent (p. 105).

L'enquête met aussi en évidence les principales exigences des parents : le premier critère est la fiabilité de la prise en charge, le deuxième les heures d'ouverture de la structure, et le troisième la qualification / formation du personnel (p. 50). Par conséquent, il faut accorder une grande importance à la qualité de l'offre.

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

Une base légale garantissant une offre d'accueil conforme aux besoins existe depuis une dizaine d'années dans le domaine parascolaire (écoles à journée continue). Tous les élèves bernois des communes où la demande est suffisante ont ainsi accès à une prise en charge extrafamiliale.

Quant aux enfants d'âge préscolaire, ils disposent actuellement de quelque 7500 places en garderie, principalement prévues à leur intention, dont plus de 3800 sont subventionnées. S'y ajoutent les quelque 2 millions d'heures de prise en charge, pour la plupart subventionnées, proposées par une trentaine d'organisations d'accueil familial de jour. Le nombre d'heures fournies par des parents de jour non affiliés à une telle organisation n'est pas connu.

Environ 9700 enfants profitent ainsi d'un accueil subventionné pendant 2,5 jours par semaine dans le canton de Berne. Malgré la forte extension de ces dernières années, il manque pourtant encore des places subventionnées pour la prise en charge préscolaire. En cofinçant les bons de garde émis par les communes dans le cadre du nouveau système à venir, le canton va fortement inciter ces dernières à prendre part à ce modèle et par conséquent à soutenir l'accueil préscolaire en fonction des besoins. La commune pourrait limiter le nombre de bons de garde : dans ce cas, elle devrait prioriser les demandes et tenir une liste d'attente pour les personnes remplissant les conditions d'octroi. Mais si une commune émet des bons de garde en fonction des besoins, l'offre devrait s'adapter à la demande. Par ailleurs, dans le système des bons de garde, les communes ne doivent pas organiser la prise en charge, mais uniquement délivrer les bons, ce qui leur permet de donner accès à une solution de garde subventionnée même s'il n'existe pas de structure sur place. S'agissant du domaine préscolaire, le Conseil-exécutif ne souhaite obliger les communes ni à participer au système, ni à délivrer des bons de garde à toutes les familles remplissant les conditions : chacune doit pouvoir décider librement si elle désire proposer cette offre, notamment dans une optique de politique d'implantation.

Point 2

Comme indiqué ci-dessus, le canton soutient le développement d'une offre conforme aux besoins par l'introduction du système des bons de garde et par la suppression du contingentement à l'échelle cantonale. Quant à la qualité, elle est garantie par la procédure d'autorisation et de surveillance à laquelle les garderies sont soumises. L'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants (OPE) exige notamment que les conditions propres à favoriser le développement des enfants semblent assurées, que les qualités personnelles et la formation de la direction et du personnel leur permettent d'assumer leur tâche et que l'effectif soit suffisant. Les garderies doivent ainsi remplir des exigences concernant le coefficient d'encadrement et la qualification du personnel. Toutes doivent par ailleurs disposer d'un programme pédagogique et font l'objet de contrôles en matière d'hygiène et de protection contre le feu.

Point 3

On peut imaginer que dans le système des bons de garde, les garderies déterminent leurs tarifs librement. Si le canton ne fixe plus que le montant des bons, le coût de la prise en charge pourrait toutefois légèrement augmenter pour les parents. Une hausse excessive paraît cependant improbable, sachant que la capacité des parents à payer pour la garde des enfants a ses limites et que le système favorise la concurrence entre les fournisseurs. L'accès à un accueil extrafamilial n'est pas menacé pour les classes au revenu modeste, pour lesquelles une activité lucrative restera rentable vu le niveau de la taxation et le montant des bon de garde. Pour certaines familles bénéficiant de revenus plutôt élevés et qui comptent plusieurs enfants d'âge préscolaire, une hausse du taux d'occupation pourrait à court terme ne pas en valoir la peine financièrement. Pour soutenir ces familles, le gouvernement estime cependant plus efficace d'augmenter les déductions fiscales pour frais de garde. Après un premier relèvement à 8000 francs par enfant au 1^{er} janvier 2017, la Stratégie fiscale prévoit de porter cette déduction à 10 100 francs. Un re-

lèvement du montant des bons ne permettrait pas de respecter le principe de la neutralité des coûts ou impliquerait d'autres mesures d'économie. La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale va suivre l'évolution des prix et du pouvoir d'achat pour pouvoir proposer des ajustements si nécessaire.

Point 4

Le travail en garderie est exigeant. Outre les conditions mentionnées au point 2, les compétences du personnel jouent un rôle central pour la qualité de l'offre. La supervision et le perfectionnement font partie des points examinés par l'autorité de surveillance. Il ressort de diverses études que les enfants de milieux défavorisés profitent surtout d'une prise en charge préscolaire lorsque la qualité de la structure (sécurité et équipement, p. ex.) s'accompagne d'une qualité élevée des processus et de l'approche pédagogique choisie (activités de développement, de soutien et d'apprentissage, travail relationnel, intégration et participation, collaboration avec les parents ; cf. Stamm 2012). En règle générale, seules les garderies dont le personnel est en mesure de favoriser de telles interactions peuvent atteindre des effets compensatoires permettant d'améliorer le niveau de développement à l'entrée à l'école et les chances de départ. Si les filières de formation usuelles posent des fondements importants en la matière, il s'agit là de compétences qu'il convient de renforcer par la suite. L'activité quotidienne doit sans cesse être confrontée au savoir théorique sur le développement de l'enfant dans le cadre d'un processus réflexif et, inversement, les connaissances être testées et consolidées dans la pratique. La promotion de la qualité ne passe donc pas par une tertiarisation de la formation, mais plutôt par un suivi et un perfectionnement continu du personnel qualifié et auxiliaire. Un tel dispositif garantit aussi que les garderies sont capables de s'adapter à de nouvelles exigences (p. ex. diversité culturelle ou encouragement linguistique). Par ailleurs, l'amélioration de la formation continue et du coaching pourrait éviter les nombreux abandons de la profession quelques années seulement après l'obtention du diplôme qui sont déplorés depuis longtemps. Dès lors, le Conseil-exécutif est disposé à vérifier si les mesures de promotion et d'accompagnement du personnel des garderies peuvent être soutenues et améliorées.

Point 5

Qui dit système de bons de garde, dit loi du marché. Comme l'a montré le projet pilote mené en ville de Berne, l'offre s'adapte rapidement à la demande dès lors que toutes les familles en ayant besoin obtiennent un rabais. Nul doute que ce sera aussi le cas dans les autres communes qui ne limiteront pas les bons de garde émis. Le fait que les familles puissent utiliser leurs bons ailleurs que dans leur commune de domicile favorise aussi l'adéquation entre offre et demande.

Le nombre de garderies et de places proposées dans le canton est déjà connu et actualisé en permanence. Il faut attendre la phase de mise en œuvre du système des bons de garde pour savoir combien de communes y participeront, combien limiteront le nombre de bons et combien d'enfants en bénéficieront, mais aussi comment évolueront les prix et le nombre de places en garderie et d'heures d'accueil par des parents de jour. Le canton va communiquer régulièrement ces données. Il n'est par contre pas prévu d'évaluer les besoins des parents à l'échelle cantonale pour les comparer à l'offre disponible, dès lors que la compétence d'émettre des bons de garde est confiée aux communes.

Destinataire

- Grand Conseil