



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	233-2024
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	Non
N° d'affaire :	2024.GRPARL.16
Déposée le :	11.10.2024
Motion de groupe :	Non
Intervention de l'organe du GC :	Non
Déposée par :	Rappa (Burgdorf, Le Centre) (porte-parole) Freudiger (Langenthal, UDC) Rothenbühler (Lauperswil, Le Centre) Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, UDC) Hegg (Lyss, PLR) Brönnimann (Mittelhäusern, PVL) Hess (Nidau, PLR) Cattaruzza (Nidau, PVL) Bühler (Romont BE, Le Centre) Gerber (Schüpfen, Le Centre)
Cosignataires :	21
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	435/2025 du 30 avril 2025
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Adoption sous forme de postulat

Récompenser l'assiduité : des places de crèche gratuites pour les personnes travaillant à un taux élevé

Le Conseil-exécutif est chargé de créer les bases légales nécessaires pour mettre en œuvre les demandes suivantes relatives aux bons de garde :

1. Le droit aux bons de garde doit être conçu sans aucune incitation pour les gens à réduire leur temps de travail.
2. Les personnes déposant une requête conjointe (deux personnes détenant l'autorité parentale, ayant la garde commune ou partagée) reçoivent, à partir d'un taux d'activité combiné d'au moins 160 %, des bons de garde couvrant les frais effectifs.
3. Les personnes déposant une requête conjointe (deux personnes détenant l'autorité parentale, ayant la garde commune ou partagée) qui travaillent à un taux d'activité combiné inférieur à 160 % ne reçoivent plus de bons de garde couvrant les frais, peu importe leurs revenus.

4. Cette réglementation ne s'applique pas aux personnes détenant l'autorité parentale au sens de l'article 36, alinéa 1, lettres *b* à *f* de l'ordonnance sur les programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille (OEJF).
5. Pour les requêtes déposées par une seule personne ainsi que pour les requêtes conjointes, mais avec garde exclusive s'appliquent les bases légales en vigueur.

Développement :

Il est de plus en plus fréquent, dans le monde professionnel, que des personnes puissent se permettre de réduire leur temps de travail en raison de leur bon revenu. Ce privilège est certainement réjouissant à court terme et sur le plan individuel, mais il entraîne des difficultés considérables sur le long terme pour l'économie et la situation personnelle des gens qui réduisent leur temps de travail. Des taux d'activité plus élevés pourraient par exemple, du moins jusqu'à un certain point, pallier la pénurie de main-d'œuvre qualifiée sur le marché. En outre, les personnes qui travaillent à un faible taux d'occupation au début de leur carrière s'exposent souvent à des répercussions conséquentes au niveau de leur prévoyance vieillesse.

La réduction du taux d'activité est une décision à prendre en toute autonomie et doit bien évidemment rester possible. En revanche, on peut se demander jusqu'à quel point l'État doit prévoir des incitations qui rendent une réduction du temps de travail encore plus attrayante.

Au vu des raisons évoquées ci-avant, il serait bien plus judicieux de créer des incitations à travailler à un taux d'occupation élevé. La présente intervention parlementaire entend y parvenir au travers des bons de garde.

Les couples atteignant un taux d'activité combiné d'au moins 160 % doivent à l'avenir recevoir des bons de garde couvrant les frais effectifs. Cette mesure encourage la participation des deux parents au marché du travail et soutient l'indépendance économique. Il s'agit de créer une *incitation au travail* pour les personnes désireuses de travailler et non pas de les *condamner à travailler*. Encourager la participation des deux parents au marché du travail permet de contrecarrer la *pénurie de main-d'œuvre qualifiée*. Avec un taux d'emploi plus élevé, le marché du travail bénéficie de davantage de personnel qualifié, ce qui à long terme renforce l'économie et réduit les pénuries.

Par ailleurs, cela pourrait aussi avoir un effet positif sur l'*égalité salariale entre les femmes et les hommes* : les femmes sont *incitées à rester dans la vie active* et à poursuivre leur carrière, et sont donc moins exposées au risque de gagner moins après une interruption de travail pour raisons familiales.

La présente motion exclut sciemment les personnes détenant l'autorité parentale qui, comme le prévoit l'article 36, alinéa 1, lettres *b* à *f* OEJF, ne sont pas encore ou plus actives professionnellement, ont des problèmes de santé ou dont les enfants présentent des besoins d'ordre social ou linguistique. La réglementation ne doit pas non plus être modifiée pour les *personnes à la tête d'une famille monoparentale*.

Réponse du Conseil-exécutif

Le texte de la motion n'étant pas toujours clair, le Conseil-exécutif fonde sa réponse sur l'interprétation suivante, notamment basée sur l'interview du député Francesco Rappa dans le journal « Der Bund ».

- Les motionnaires évoquent des « bons de garde couvrant les frais » aux points 2 et 3. Le Conseil-exécutif tient à souligner qu'actuellement, les bons de garde ne permettent aucunement de couvrir entièrement les coûts de prise en charge extrafamiliale. L'article 56 de l'ordonnance du 24 novembre 2021 sur les programmes de soutien à l'enfance, à la jeunesse et à la famille (OEJF ; RSB 860.22) définit le montant maximal des subventions accordées par jour et par enfant. Un plafond de 2000 francs par mois est fixé pour les enfants d'âge préscolaire. Il est supposé que, pour les auteurs de l'intervention, cette réglementation continuerait de s'appliquer en cas de mise en œuvre de la présente motion afin d'éviter que les crèches n'augmentent leurs tarifs et de maintenir la concurrence entre elles.
- La subvention **maximale** doit être accordée aux personnes déposant une requête conjointe (deux personnes détenant l'autorité parentale, ayant la garde commune ou partagée), quels que soient leurs revenus, et qui travaillent à un taux d'activité cumulé de 160 % ou plus.
- Plus **aucun** bon de garde ne doit être accordé aux personnes déposant une requête conjointe (deux personnes détenant l'autorité parentale, ayant la garde commune ou partagée), quels que soient leurs revenus, et qui travaillent à un taux d'activité cumulé inférieur à 160 %.
- Les exceptions à cette réglementation sont énoncées aux points 4 et 5 de l'intervention. Des bons de garde devraient toujours être accordés selon le système actuel aux personnes visées à ces points 4 et 5. Les auteurs de la motion ne se prononcent toutefois pas au sujet des personnes détenant l'autorité parentale sur des enfants présentant des besoins particuliers et qui ont demandé des bons de garde. Le Conseil-exécutif part du principe que ce groupe cible continuera de bénéficier de bons en vertu du système actuel et que l'article 36, alinéa 2 OEJF restera applicable.

Conformément au système de financement en vigueur, des bons de garde sont accordés aux personnes détenant l'autorité parentale pour la prise en charge de leur(s) enfant(s) en crèche ou en milieu familial de jour. Le montant du bon dépend du revenu et de la fortune, de la taille de la famille, du besoin, du taux d'occupation et du taux de prise en charge convenu.

En subventionnant les prestations d'accueil extrafamilial, l'État entend avant tout favoriser la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, et encourager les personnes détenant l'autorité parentale à exercer une activité lucrative. Dans le cadre du système actuellement en place, un taux d'activité minimal est requis pour pouvoir recevoir des bons. Conformément à l'article 38 OEJF, les personnes détenant l'autorité parentale qui déposent la requête ensemble doivent avoir un taux d'activité cumulé d'au moins 120 % pour les enfants avant l'entrée à l'école enfantine, et d'au moins 140 % pour ceux dès l'entrée à l'école enfantine. Les couples sont déjà encouragés à augmenter leur taux d'occupation. En ce qui concerne les personnes qui déposent la requête seules, le taux d'activité minimal requis est fixé à respectivement 20 et 40 %. La demande formulée au point 1 de la motion est donc déjà satisfaite dans le cadre du système actuel.

Les requêtes des points 2 et 3 requièrent en revanche un développement du système en place, voire une dérogation. Le gouvernement comprend que les motionnaires espèrent que le changement proposé impliquera une hausse des taux d'occupation, contribuant elle-même à lutter contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. La structure démographique du canton de Berne est l'une des plus vieillissantes du pays¹. La diminution de la main-d'œuvre pourrait à long terme engendrer des difficultés au plan économique, en particulier dans le domaine de la santé et du social. Dans ce contexte, une plus grande participation

¹ Scénarios de l'évolution de la population des cantons de 2020 à 2050 - Nombre de personnes par classes d'âge dans les cantons selon 3 scénarios - 2020-2050 | Tableau

au marché du travail serait bénéfique. Cependant, il n'existe pas de données empiriques claires démontrant un lien entre accueil extrafamilial et activité professionnelle. C'est également ce qui ressort de la synthèse des études sur la corrélation entre accueil extrafamilial et activité professionnelle des mères élaborée par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). L'augmentation du taux d'occupation par les personnes détenant l'autorité parentale dépend non seulement des frais de prise en charge, mais encore d'autres facteurs².

On peut effectivement partir du principe que les femmes seraient encouragées à augmenter leur taux d'occupation ou à rester dans le marché du travail après la naissance d'un enfant si le montant maximal était accordé pour des bons de garde en cas de taux d'activité cumulé de 160 % ou plus. Cette démarche favorise l'indépendance économique et l'égalité entre les sexes. En fixant le taux d'occupation cumulé à 160 %, les deux personnes détenant l'autorité parentale peuvent contribuer de manière significative à faire tourner l'économie tout en conservant une certaine flexibilité. Ce pourcentage garantit en outre que seules les personnes détenant l'autorité parentale qui dépendent fortement d'une solution d'accueil extrafamilial en raison de leur taux d'activité élevé sont encouragées. Par rapport au système actuel, les fonds publics seraient alloués de façon plus ciblée aux personnes détenant l'autorité parentale qui ont besoin d'une solution d'accueil extrafamilial en raison de leur taux d'occupation élevé. Il s'agit d'un élément novateur, car à présent, le montant de la subvention est lié à la situation économique de la famille. Cette procédure risquerait toutefois d'entraîner des effets d'aubaine. Une autre distinction devrait être établie à l'avenir en ce qui concerne les raisons justifiant l'émission de bons de garde. Selon que les personnes exercent une activité professionnelle, recherchent un emploi ou suivent un perfectionnement, des principes différents s'appliquent. Conformément au point 4 de la motion, un bon de garde pourrait par exemple être accordé pour une personne recherchant un emploi, mais pas pour un couple dont le taux d'occupation se monte à 155 %.

Le gouvernement estime en outre que le changement de système envisagé serait bénéfique pour l'économie étant donné que les personnes exerçant l'autorité parentale pourraient augmenter leur taux d'occupation. Les recettes fiscales et les cotisations sociales supplémentaires permettraient de compenser une partie des subventions allouées aux prestations d'accueil extrafamilial, qui sont très onéreuses pour le canton et les communes. Il convient toutefois de relever que, dans le système actuel, la déduction fiscale effective des frais de prise en charge augmente avec le revenu. En accordant des bons indépendamment du revenu de la famille, la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers serait moindre. Ce n'est que si l'objectif visé était atteint et que davantage de personnes travaillaient à un taux élevé que le système proposé aurait tendance à engendrer une hausse des impôts et, partant, des recettes. À noter cependant que les répercussions effectives en la matière restent incertaines en raison du manque de données mentionné plus haut (cf. synthèse des études sur la corrélation entre accueil extrafamilial et activité professionnelle des mères).

Les dépenses élevées pour la formation seraient en revanche mieux rentabilisées dans le nouveau système. Les frais de formation des personnes hautement qualifiées (p. ex. médecins ou enseignantes et enseignants), financés par l'État, sont en bonne partie inexploités lorsque celles-ci travaillent à un taux d'occupation très réduit ou quittent le marché de l'emploi. Les couples ayant été encouragés à cumuler un taux d'activité d'au moins 160 %, tel que proposé dans la présente motion, contribuent à endiguer ce problème.

² Dans le cadre d'une enquête de Pro Familia Suisse, plus de la moitié des mères interrogées ont indiqué qu'elles ne changeraient pas leur taux d'activité ou qu'elles travailleraient à 50 % au maximum et ce, même si les conditions étaient optimales (horaires de travail flexibles, possibilité de télétravailler, charge financière réduite, etc.). Cf. Pro Familia Suisse, Enquête auprès des mères actives avec des enfants, 2020, p. 7.

Néanmoins, il pourrait en résulter un effet collatéral indésirable : il n'est pas exclu que la suppression des subventions pour les prestations d'accueil extrafamilial entraîne, dans certains cas, une sortie du marché du travail. C'est notamment le cas des couples qui ne peuvent plus se permettre de dépenses pour des prestations d'accueil et qui n'ont pas la possibilité dans l'immédiat d'augmenter leur taux d'occupation pour atteindre les 160 % requis en raison de leur employeur ou de trouver un nouvel emploi. Le changement de système amoindrirait l'importance des prestations d'accueil extrafamilial pour le développement de la petite enfance et compromettrait les effets positifs attendus et décrits ci-après en matière d'égalité entre femmes et hommes.

En Suisse, nombreuses sont les femmes qui, après la naissance de leur enfant, travaillent à temps partiel, souvent à un pourcentage très réduit, ou quittent complètement le marché de l'emploi. Les incitations à exercer une activité lucrative, notamment via les prestations d'accueil extrafamilial, peuvent permettre à davantage de femmes de rester dans la vie active. Cette démarche contribue à garantir l'indépendance financière des femmes sur le long terme et à réduire le risque de pauvreté une fois l'âge de la retraite atteint en maintenant actives professionnellement les deux personnes détenant l'autorité parentale. Un taux d'activité élevé favorise par ailleurs la prospérité, la capacité d'innovation et, partant, la compétitivité du canton de Berne. Les risques financiers liés aux interruptions de l'activité professionnelle et aux faibles taux d'occupation motivés par des raisons familiales ainsi que les lacunes de cotisation auprès de la caisse de pension sont présentés dans le programme gouvernemental de législation 2023-2026.

Le Conseil-exécutif estime également qu'une adaptation du système pourrait être profitable pour les entreprises. Ces dernières bénéficieraient d'une plus grande sécurité de planification, étant donné que moins de collaboratrices et collaborateurs qualifiés réduiraient fortement leur pourcentage ou abandonneraient entièrement la vie active après la naissance d'un enfant. Grâce à ces incitations, les personnes détenant l'autorité parentale poursuivraient plus facilement leur activité sans quitter le monde professionnel et les entreprises gagneraient en efficacité en s'épargnant des procédures de recrutement et de mise au courant longues et onéreuses.

Outre l'impact socio-économique mentionné ci-avant, on peut supposer que les coûts varieraient faiblement en cas d'adoption de la présente motion. Pendant la période 2023-2024, les personnes détenant l'autorité parentale cumulant ensemble un taux d'activité d'au moins 160 % ont recouru à des prestations d'accueil extrafamilial pour un taux de prise en charge de 49 %³ en moyenne. Une estimation de la variation probable des coûts en cas d'adoption de la présente motion a été effectuée sur la base du nombre effectif de demandes déposées pour la période de validité des bons 2023-2024. Les dépenses prévues pour les exceptions visées à l'article 36, alinéa 1, lettres *b* à *f* et alinéa 2 OEJF ont été maintenues (ces cas continueraient d'être financés selon le système actuel). Pour les personnes requérantes dont le taux d'activité est inférieur à 160 %, les bons de garde seraient supprimés pour un montant d'environ 30 millions de francs, ce qui entraînerait une réduction des coûts⁴. Quant à celles dont le taux d'activité s'élève à 160 % ou plus, elles recevraient dans tous les cas le montant maximum des bons de garde, quel que soit leur revenu déterminant. Il en résulterait des coûts supplémentaires d'environ 20 millions de francs. À ces conditions, les économies sont estimées à environ 10 millions de francs.

Cependant, il convient de relever qu'en cas d'adoption de la motion, le taux de prise en charge moyen pour ce groupe cible pourrait augmenter. Cette estimation ne prend en compte que les

³ Le taux de prise en charge admissible moyen se situe à 87 %.

⁴ Selon la période de validité des bons 2023-2024, environ la moitié de toutes les personnes requérantes seraient concernées. Les familles à revenus moyens ou élevés seraient particulièrement touchées.

personnes détenant l'autorité parentale dont le taux d'occupation est de 160 % ou plus, qui sont déjà enregistrées dans kiBon et qui reçoivent des bons de garde. Ne sont pas prises en compte les personnes détenant l'autorité parentale qui travaillent à des hauts pourcentages et font usage de prestations d'accueil extrafamilial mais qui, en raison de leur revenu élevé, ne peuvent pas bénéficier de bons de garde. Ces deux éléments ne peuvent pas être évalués actuellement, mais ils auraient des conséquences négatives sur les économies attendues.

La modification du système des bons de garde proposée par les motionnaires impliquerait plusieurs conséquences qu'il convient d'analyser à la lumière des études susmentionnées dans le cadre d'une évaluation au moyen de kiBon. Il faudrait également examiner les effets négatifs qu'une telle révision pourrait entraîner (p. ex. incitations négatives à l'emploi). En outre, d'importantes adaptations juridiques et techniques seraient nécessaires. La loi du 9 mars 2021 sur les programmes d'action sociale (LPASoc ; RSB 860.2) devrait désormais préciser que le montant des bons de garde n'est plus calculé en fonction du revenu et de la fortune des personnes détenant l'autorité parentale, mais en partie uniquement selon leur taux d'occupation. Les modifications de l'OEJF auraient de surcroît des conséquences sur l'ordonnance du 28 mai 2008 sur les écoles à journée continue (OEC ; RSB 432.211.2). La mise en œuvre de la motion impliquerait deux systèmes différents de calcul des subventions cantonales pour l'accueil des enfants. L'application en ligne kiBon devrait par ailleurs être reprogrammée, ce qui entraînerait d'autres coûts supplémentaires.

Pour ces raisons, le Conseil-exécutif propose d'adopter la motion sous forme de postulat.

Destinataire
– Grand Conseil