

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 088-2018
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2018.RRGR.306

Déposée le: 08.05.2018

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, PS) (porte-parole)
Kocher Hirt (Worben)
Junker Burkhard (Lyss, PS)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 07.06.2018

N° d'ACE: 828/2018 du 15 août 2018
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification: Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**

Point 1 : rejet
Point 2 : adoption et classement
Point 3 : adoption et classement



Le canton de Berne doit systématiquement demander les subventions de la Confédération pour concilier travail et famille

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. Le Conseil-exécutif garantira que le canton et les communes, et de ce fait les familles bernoises, puissent profiter des aides financières ciblées de la Confédération pour améliorer la conciliation de la vie professionnelle et la vie familiale. Les subventions de la Confédération seront systématiquement demandées.
2. Les communes et les organismes privés seront rendus attentifs aux aides financières aux projets et aux moyens financiers que la Confédération met à leur disposition à cet effet.
3. Le Conseil-exécutif garantira que l'accueil extrafamilial soit étudié en détail afin qu'un nombre suffisant de places de garderie soit assuré dans tout le canton et que dans la continuité, l'accueil extrafamilial à partir de l'école enfantine et le début de l'école primaire soit

couvert par des offres complémentaires suffisantes (p. ex. avec des écoles à journée continue, des parents de jour, ou des offres de prise en charge des enfants durant les vacances).

Développement :

On ne saurait admettre que le canton de Berne et sa ville fédérale ne demandent pas les subventions de la Confédération. Il est insensé qu'un canton si grand et important renonce tout simplement à ces aides financières fédérales ciblées et bien conçues. Agir de cette manière serait mauvais pour l'économie, prêterait l'amélioration de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et nuirait aux efforts déployés pour contrer la pénurie de main d'œuvre. De plus, cela va à l'encontre de la stratégie poursuivie jusqu'à présent par le canton de Berne dans ce domaine ainsi qu'aux buts sociaux. Cela peut nuire à la place économique bernoise sur le long terme : en effet, des femmes qualifiées ne réintègrent pas le marché du travail.

C'est toutefois exactement ce que vise le Conseil fédéral avec ces aides financières. Les femmes qualifiées doivent pouvoir être mieux intégrées au marché du travail afin que la Suisse ne dépende plus autant de la main d'œuvre étrangère. La garde des enfants par exemple repose largement sur nos femmes dont le niveau de formation est élevé.

En outre, la SAP ne devrait pas être la seule habilitée à se prononcer à ce sujet car l'INS est tout autant concernée par ces subventions, par exemple en ce qui concerne les écoles à journée continue et l'accueil des enfants pendant les vacances scolaires. Les subventions ne concernent pas exclusivement l'école enfantine ou les garderies.

Pour de nombreux parents, concilier travail et famille est un défi de taille. Il faut considérer la situation dans sa globalité : l'accueil extrafamilial ne s'arrête pas à la garderie. Avec le système Harmos, les enfants entrent à l'école enfantine dès l'âge de quatre ans, et à l'école primaire à six ans. L'accueil extrafamilial doit être garanti dès l'entrée des enfants à l'école obligatoire grâce à des offres complémentaires, faute de quoi le casse-tête de la recherche de places d'accueil recommence au début de l'école enfantine et de l'école primaire. Le canton doit pouvoir garantir une transition fluide entre les différentes formes d'accueil extrafamilial. Les aides financières fédérales le soutiennent en ce sens.

En Suisse, les coûts complets d'une place de garderie corrigés du pouvoir d'achat sont certes équivalents à ceux d'autres pays européens, mais, à la différence de ses voisins, la Suisse contribue nettement moins à couvrir ces coûts. La part que les parents doivent assumer eux-mêmes est bien plus élevée en Suisse. De plus, les places subventionnées sont considérablement moins nombreuses.

Dans notre pays, les parents n'ont souvent peu ou pas d'intérêt financier à travailler tous les deux. Sans compter que les offres d'accueil ne sont pas vraiment adaptées aux besoins des parents qui ont des horaires de travail irréguliers ou de ceux qui doivent aussi recourir à l'accueil extrafamilial pendant les vacances scolaires.

C'est pourquoi la Confédération souhaite soutenir les cantons et les communes qui réduisent les frais d'accueil extrafamilial à la charge des parents. Elle encourage par ailleurs les projets visant une meilleure adéquation des offres d'accueil aux besoins des parents exerçant une activité professionnelle, par exemple des projets de prise en charge en dehors des heures d'ouverture habituelles ou des projets visant l'accueil d'enfants en âge scolaire pendant des journées complètes, ou même des projets qui mettent à disposition des offres de prise en charge globales, organi-

sées en collaboration avec l'école et qui simplifient considérablement le déroulement de la journée pour les parents.

Pour ces deux nouvelles aides financières, la Confédération prévoit 100 millions de francs, dont 95 seront mis à disposition des cantons. La loi révisée ainsi que les modifications de l'ordonnance entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2018. A partir de ce moment, les cantons disposeront de cinq ans pour demander ces subventions.

Ces deux nouveaux instruments d'encouragement de la Confédération créent des incitations financières limitées à cinq ans dans le but d'améliorer la situation actuelle : il s'agit d'aides financières pour l'augmentation des subventions cantonales et communales et d'aides financières aux projets visant une meilleure adéquation des offres d'accueil aux besoins des parents.

L'aide financière aux projets peut être octroyée aux cantons et aux communes comme aux personnes morales et physiques, qui peuvent déposer une demande à cet effet à partir de l'entrée en vigueur de la modification de la loi. Les aides financières sont limitées à trois ans et représentent au plus la moitié des coûts du projet.

En outre, les communes et les organismes privés peuvent aussi effectuer eux-mêmes une demande d'aide financière destinée aux projets, indépendamment du canton (p. ex. pour des offres de prise en charge des enfants pendant les vacances scolaires). C'est pourquoi il faut absolument les rendre attentifs à l'existence de ces subventions fédérales qui sont concrètement à leur disposition, notamment afin qu'ils puissent les prendre en compte suffisamment tôt dans leurs décisions budgétaires.

L'Union patronale accueille elle aussi favorablement les subventions de la Confédération. Elle affirme en outre que les régions rurales manquent encore souvent de places et qu'il existe une demande de structures d'accueil parascolaire hors des heures de travail (le soir ou pendant les vacances scolaires) dans de nombreuses localités.

Les subventions jouent un rôle important dans réalisation de ces objectifs : ouvrir la voie à une situation plus satisfaisante de l'accueil extrafamilial et de ce fait améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle dans les cantons.

Motivation de l'urgence : Les demandes de subventions de la Confédération pourront être déposées à partir de juillet 2018. Les cantons et les communes doivent savoir tôt à quoi s'en tenir afin de pouvoir prendre en compte ces subventions pour l'élaboration de leur budget et dans leurs décisions budgétaires.

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

Depuis juillet 2018, la Confédération propose deux nouveaux dispositifs de soutien à l'accueil extrafamilial des enfants, dans un premier temps pour la période de 2018 à 2023 :

- des aides financières à l'augmentation des subventions,
- des aides financières aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des parents.

Les demandes pour cette seconde catégorie d'aide peuvent être déposées par les cantons, les communes, les organismes responsables ou d'autres acteurs. De plus amples informations seront données à ce sujet dans la réponse au point 2.

Par contre, seuls les cantons peuvent demander des aides visant à accroître les subventions. Pendant la durée de validité de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc), chaque canton ne peut déposer qu'une demande pour toutes les structures situées sur son territoire (garderies, organisations d'accueil familial de jour, écoles à journée continue, structures de vacances). Pour bénéficier des aides financières, les cantons doivent démontrer que les modifications de subventions sont globalement positives sur l'ensemble des communes et des structures d'accueil, que ces changements sont le résultat d'une décision politique du canton ou des communes et que le financement sera assuré aussi à l'avenir. Afin de pouvoir attester des hausses de subventionnement prévues et effectives, plusieurs relevés doivent être réalisés avant le dépôt de la demande et pendant la période de versement des aides, dans le but de recenser les données suivantes :

- système actuel de subventionnement,
- contributions versées par commune,
- modifications de subventionnement prévues et contributions attendues par commune,
- financement à long terme des contributions attendues par commune.

Ces données doivent être récoltées dans les comptes annuels, les budgets et les plans financiers de toutes les communes du canton. A titre de comparaison, celui d'Argovie prévoit de réaliser huit relevés dans ses 212 communes : deux avant le dépôt de la demande (clarifications préalables et relevé définitif) et deux chaque année où des aides financières seront perçues (comptes annuels provisoires et définitifs). Dès lors, le dépôt d'une demande occasionne indéniablement une lourde charge administrative.

Les premiers renseignements pris auprès de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) ont révélé que, s'il déposait une demande, le canton de Berne ne bénéficierait vraisemblablement que d'aides financières minimales, voire d'aucune aide, en raison de la définition étroite du terme « augmentation de subventions » faite par la Confédération.

Augmentation de subventions pour les garderies et l'accueil familial de jour

A l'heure actuelle, le canton de Berne investit près de 70 millions de francs pour le subventionnement des tarifs appliqués par les garderies et les parents de jour. Avec l'introduction des bons de garde (le 1^{er} avril 2019), il s'engage à cofinancer tous les bons émis par les communes, mais ce changement de système ne constitue pas une augmentation de subventions au sens de la LAAcc, car il ne doit dans la mesure du possible pas avoir d'incidence sur les coûts. Dans l'octroi de ses aides financières, la Confédération ne tient pas compte du fait que le canton de Berne s'engage aujourd'hui déjà fortement pour le subventionnement des tarifs facturés aux parents et qu'il a continuellement étendu son budget ad hoc ces dernières années.

Augmentation de subventions pour les écoles à journée continue

Depuis 2010, la Direction de l'instruction publique (INS) finance les structures d'accueil parascolaires en fonction des besoins. Au vu de la demande croissante en la matière, elle octroie de plus en plus de subventions aux communes dans le cadre de la compensation des charges liées aux traitements du corps enseignant. Pour l'année scolaire 2016-2017, elle a par exemple versé quelque 33,2 millions de francs, ce qui représente une hausse de 2,5 millions par rapport à l'année scolaire 2015-2016. L'OFAS a répondu par la négative à la question de l'INS, qui souhaitait savoir si le canton de Berne pouvait demander des aides financières pour cette augmentation

de subventions. En effet, étant donné que celle-ci ne repose pas sur une décision délibérée du canton et qu'aucun système n'est adapté, elle ne donne pas droit à ces aides ; toute demande de la part du canton serait donc rejetée.

Augmentation de subventions pour les structures d'accueil durant les vacances scolaires

Lors de la session de mars 2018, le Grand Conseil a adopté une révision de la loi sur l'école obligatoire pour permettre au canton de contribuer aux coûts supportés par les communes pour les structures de vacances. Le Conseil-exécutif est en train d'élaborer la révision correspondante de l'ordonnance d'exécution, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2019. A l'heure actuelle, l'INS prévoit que les subventions totales versées par le canton se situeront entre 555 000 et 1 380 000 francs. Il se peut que ces contributions constituent une augmentation de subventions au sens de l'OFAS. On ne sait toutefois pas encore si et dans quelle mesure les communes relèveront aussi leurs contributions aux structures de vacances ou si elles les réduiront en raison du financement cantonal.

Résumé : la charge liée au dépôt d'une demande est très élevée et les aides financières es-comptées sont minimales, étant donné que des frais additionnels ne peuvent effectivement être prévus que dans le domaine de l'accueil pendant les vacances scolaires. Il convient en outre de tenir compte du fait que les relevés devraient faire l'objet d'un mandat externe, car les ressources internes en personnel sont actuellement très sollicitées par l'introduction des bons de garde et le cofinancement des structures de vacances.

Point 2

La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale et l'INS ont instauré une communication active au sujet des nouveaux dispositifs de soutien dès l'été 2018. Le canton est favorable au dépôt, auprès de l'OFAS, de demandes d'aides financières visant à mieux adapter l'offre aux besoins des parents.

Cependant, les exigences pour obtenir de telles aides sont élevées, puisque l'offre existante doit être considérablement étendue. Par exemple, une structure d'accueil parascolaire doit être ouverte pendant huit semaines supplémentaires par année pendant les vacances et une garderie pendant deux semaines supplémentaires. Toutefois, si une offre est considérablement étendue, elle ne correspondra peut-être plus aux besoins, notamment en ce qui concerne les structures d'accueil durant les vacances scolaires. Il n'est donc pas judicieux pour toutes les communes de demander des aides financières. Par ailleurs, un projet bénéficie de telles aides uniquement lorsqu'il porte sur toute une région ou, en cas de projet pilote, lorsqu'une telle extension est prévue. Il faut songer également que seuls les frais de projet déterminants, en particulier ceux liés à l'élaboration d'un programme détaillé, sont pris en compte dans le calcul (hors coûts d'exploitation, éventuels frais de construction et frais de matériel). Pour toutes ces raisons, le canton ne s'attend pas à ce que de nombreuses demandes d'aides financières soient déposées.

L'introduction des bons de garde devrait permettre à davantage de familles de bénéficier de subventions et inciter les organismes responsables à mieux adapter l'offre à la demande. Toutefois, les clarifications entreprises auprès de l'OFAS ont révélé que les changements de système n'étaient pas pris en compte pour l'octroi de cette catégorie d'aides financières.

Point 3

Le canton de Berne est lui aussi d'avis que la situation doit être considérée de manière globale. C'est pourquoi il investit des sommes importantes pour réduire le prix de l'accueil préscolaire et parascolaire et encourage la continuité de la prise en charge au début de la scolarité. S'agissant des écoles à journée continue, il finance aujourd'hui déjà une offre adaptée aux besoins.

Dans le domaine préscolaire, le canton de Berne incite fortement les communes à délivrer un bon de garde à tous les parents qui remplissent les critères d'octroi en cofinçant ces bons. Pour autant que seules peu de communes fixent des contingents, l'offre et la demande seront dans une large mesure régulées par le marché suite à l'introduction du système des bons. Le projet pilote mené en ville de Berne a montré que l'offre s'adaptait rapidement à la demande dès lors que toutes les familles en ayant le besoin obtenaient un rabais. Nul doute que ce sera aussi le cas dans les autres communes qui ne définiront pas de contingents. Le fait que les familles peuvent utiliser leurs bons dans d'autres communes que celle de domicile permet aussi de favoriser l'adéquation entre offre et demande. Par ailleurs, dans le système des bons de garde, les communes ne doivent pas organiser la prise en charge des enfants, mais uniquement délivrer des bons, ce qui contribue au développement d'un système adapté aux besoins.

La mesure dans laquelle les parents et les enfants peuvent bénéficier d'une prise en charge continue et globale dépend en premier lieu des efforts fournis par les communes, surtout dans le domaine préscolaire. En ce qui concerne l'accueil parascolaire, les communes sont en effet tenues de proposer des modules d'école à journée continue si la demande est suffisante. S'agissant du domaine préscolaire, le Conseil-exécutif ne souhaite pas obliger les communes à délivrer des bons de garde. Chacune doit pouvoir décider librement si elle désire proposer cette offre aux familles résidant sur son territoire, notamment dans une optique de politique d'implantation.

Destinataire

- Grand Conseil