

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 114-2018
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2018.RRGR.371

Déposée le: 06.06.2018

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Brönnimann (Mittelhäusern, pvl) (porte-parole)
Kohler (Spiegel b. Bern, PLR)
Imboden (Bern, Les Verts)
Luginbühl-Bachmann (Krattigen, PBD)
Streit-Stettler (Bern, PEV)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:



N° d'ACE: 1124/2018 du 31 octobre 2018
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification: -
Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**

Points 1 à 3 : adoption et classement
Points 4 et 5 : rejet

Effet de levier des aides financières de la Confédération à l'accueil extrafamilial : le canton de Berne doit en profiter pour consolider son avantage de site

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. Il présentera de nouveaux projets à la Confédération pour développer l'accueil extrafamilial dans le canton de Berne de manière conforme aux besoins des parents ;
2. Les projets devront remplir les critères suivants :
 - Les coûts à la charge des parents qui exercent une activité professionnelle seront réduits.
 - Un soutien sera accordé aux projets visant à adapter les horaires aux besoins des parents qui exercent une activité professionnelle, en particulier quand les deux parents travaillent.
3. Les effets pervers causés par les effets de seuil de l'ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS) seront réduits.

4. Le Conseil-exécutif prévoira les ressources financières nécessaires pour garantir le développement de l'accueil extrafamilial à long terme.
5. Le calcul du rapport coût-utilité doit prendre en compte l'augmentation prévue des recettes fiscales.

Développement :

Depuis quelques années, la Confédération applique un programme d'impulsion à la création de nouvelles places d'accueil extrafamilial pour les enfants limité dans le temps, visant une meilleure conciliation entre travail ou formation et famille pour les parents. La loi fédérale sur les aides financières pour l'accueil extrafamilial est entrée en vigueur le 1^{er} février 2003. Actuellement, dans le cadre de deux aides financières (limitées à cinq ans), la Confédération met 100 millions de francs à disposition. Le Conseil fédéral mettra en vigueur les modifications de l'ordonnance le 1^{er} juillet 2018. Cela signifie concrètement que la Confédération soutient les cantons et les communes qui souhaitent réduire les frais de l'accueil extrafamilial à la charge des parents. Elle soutient aussi des projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extrafamilial aux besoins des parents exerçant une activité professionnelle. A l'inverse d'autres pays européens, la Suisse contribue nettement moins aux coûts de l'accueil extrafamilial, qui sont élevés. La promotion d'une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est également une préoccupation importante dans le contexte de l'initiative visant à combattre la pénurie du personnel qualifié.

Différentes études attestent qu'en moyenne le retour sur investissement pour chaque franc consacré à l'accueil extrafamilial est positif du point de vue économique. Grâce à son bon système d'écoles à journée continue, le canton de Berne jouit d'un avantage de site. Le canton serait bien avisé d'utiliser l'aide financière fédérale pour le degré préscolaire aussi, afin de mettre sur pied une offre d'accueil extrafamilial attrayante. En outre, il faut noter que les effets de seuil exercent des effets pervers sur l'exercice d'une activité professionnelle, en particulier pour la classe moyenne et la classe moyenne supérieure. Or c'est précisément dans ces groupes de population qu'il existe encore un potentiel inexploité de main d'œuvre qualifiée. A cela s'ajoute l'effet fortement positif pour l'Intendance des impôts de deux parents exerçant une activité professionnelle bien rémunérée. Ajoutons encore que le rapport du Département fédéral de l'intérieur « Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage ? » (traduction du titre : Adéquation entre l'offre actuelle en matière d'accueil extrafamilial et la demande, rapport de recherche 14/17) paru fin 2017 montre que dans toute la Suisse, mais aussi explicitement dans le canton de Berne, les offres d'accueil extrafamilial ne suffisent pas à couvrir les besoins et qu'il est donc sensé et utile de continuer à les développer.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif répond aux auteurs de la motion comme suit :

Points 1 et 2

La Confédération propose deux nouveaux dispositifs de soutien : d'une part les aides financières à l'augmentation des subventions à l'accueil extra-familial pour enfants, et d'autre part les aides financières aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extrafamilial aux besoins des parents.

Dans le cadre de sa réponse à la motion 088-2018¹, le Conseil-exécutif a étudié de près les nouvelles aides financières de la Confédération et les possibilités pour le canton d'en tirer parti. Les premiers renseignements pris auprès de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) ont révélé qu'en ce qui concerne le premier dispositif de soutien, 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 des subventions » adoptée par la Confédération. Ni les investissements déjà réalisés dans ce domaine ni les extensions budgétaires dans la mesure où elles ne reposent pas sur une nouvelle décision politique ne sont pris en compte. Le Conseil-exécutif avait déjà critiqué cet aspect à l'occasion de la procédure de consultation de la Confédération relative à la modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants². Comme par ailleurs le dépôt d'une demande implique une lourde charge administrative, le Conseil-exécutif voulait s'abstenir d'une telle démarche. Or le 3 septembre 2018, le Grand Conseil a adopté la motion 088-2018 et chargé le Conseil-exécutif de déposer une demande auprès de l'OFAS afin d'augmenter les subventions à l'accueil extrafamilial. Par conséquent, les Directions compétentes en matière d'offres d'accueil extrafamilial subventionnées ont commencé les travaux préparatoires à cet effet. Avant le dépôt de la demande et, en cas de décision positive, pour le versement des aides financières, plusieurs relevés seront nécessaires dans l'ensemble des communes du canton afin de connaître les contributions prévues et celles qui ont été effectivement versées. Ces données devront être collectées par un partenaire externe, faute de ressources suffisantes.

Le Conseil-exécutif salue en outre les demandes soumises par les communes et les organismes responsables liées à des projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extrafamilial aux besoins des parents (second dispositif de soutien). Il faut cependant relever que, là aussi, les exigences sont élevées et que c'est tout au plus la moitié des coûts du projet qui est cofinancée si la demande est agréée. Le Conseil-exécutif n'a pas l'intention de déposer lui-même une demande dans le cadre de ce second dispositif de soutien. Il est judicieux que les projets visant une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des familles soient planifiés et mis en œuvre à l'échelon local.

La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) et la Direction de l'instruction publique (INS) ont déjà prévu de communiquer activement sur leurs sites internet concernant les nouveaux instruments d'encouragement. La SAP signalera la nouveauté à ses interlocuteurs et interlocutrices du domaine de l'accueil extrafamilial dans le cadre de la prochaine circulaire.

Point 3

Le Conseil-exécutif renvoie pour commencer à sa réponse à la motion 061-2018³. Réduire les effets de seuil et les désincitations à l'exercice d'une activité lucrative sont des préoccupations majeures à la fois de l'actuel régime des émoluments, qui règle les tarifs facturés aux parents

¹ M 088-2018 Schönenberger (Schwarzenburg, PS) : le canton de Berne doit systématiquement demander les subventions de la Confédération pour concilier travail et famille

² RRB 18/2016 (disponible en allemand uniquement)

³ M 061-2018 Imboden (Berne, Les Verts) : créer des structures d'accueil extrafamilial qui répondent aux besoins

pour les structures d'accueil extrafamilial (garderies et familles d'accueil), et du système des bons de garde qui prendra définitivement le relais vraisemblablement en 2021.

Dans le système actuel comme dans le nouveau, les subventions sont calculées d'après un modèle linéaire fondé sur la capacité économique des parents. Selon une étude mandatée par l'OFAS à ce sujet, un modèle linéaire appliqué au calcul des tarifs facturés aux parents est le mieux à même de permettre d'éviter les effets pervers susmentionnés.

Le Conseil-exécutif partage l'avis des auteurs de la motion selon lequel une offre d'accueil insuffisante n'incite pas à l'exercice d'une activité lucrative. C'est la raison pour laquelle le canton de Berne n'a cessé d'augmenter le nombre de places subventionnées dans les garderies et en famille d'accueil au cours des dernières années. En planifiant l'introduction du système des bons de garde et la suppression du contingentement à l'échelle cantonale, le canton soutient le développement d'une offre conforme aux besoins. Dans les communes qui participeront au système et qui ne limiteront pas le nombre de bons de garde émis, la (ré)insertion professionnelle sera plus facilement planifiable et, partant, davantage envisageable. Pour garantir une utilisation efficace des ressources, les contributions sont à l'avenir plus fortement liées qu'auparavant à l'activité professionnelle et à la situation sociale des familles. Les parents sans activité lucrative ne pourront donc prétendre à une réduction du tarif de prise en charge en garderie ou en famille d'accueil qu'à certaines conditions seulement.

Dans le système de bons de garde, les garderies détermineront probablement leurs tarifs librement. Comme le canton a l'intention de se contenter de fixer le montant des bons, le coût de prise en charge pour les parents pourrait légèrement augmenter. 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 bons de garde. Bien que la limite de revenu fixée pour l'octroi de subventions aux frais de garde soit assez haute, une hausse du taux d'occupation pourrait à court terme ne pas valoir la peine financièrement pour certaines familles bénéficiant de revenus plutôt élevés et qui comptent plusieurs enfants d'âge préscolaire. Pour soutenir ces familles, le gouvernement estime cependant plus efficace d'augmenter les déductions fiscales pour frais de garde, ce qui correspond à la stratégie fiscale du canton. Après un premier relèvement à 8000 francs par enfant au 1^{er} janvier 2016, la Stratégie fiscale prévoit de porter cette déduction à 10 100 francs. Le Conseil-exécutif va suivre l'évolution des prix et du pouvoir d'achat pour pouvoir proposer des ajustements si nécessaire.

Point 4

Le canton de Berne investit actuellement quelque 70 millions de francs pour subventionner les frais de garderie et d'accueil familial de jour. Sous le régime actuel, le pilotage des coûts est avant tout fonction du nombre de places ou d'heures de garde autorisées, alors que dans le système des bons de garde, le canton cofinancera tous les bons délivrés par les communes. Si ces dernières suivent l'exemple et permettent à tous les parents remplissant les conditions requises d'accéder aux bons de garde, davantage de parents recevront des contributions à l'avenir. Selon les estimations des coûts qui ont été faites, ce développement quantitatif du nombre de bénéficiaires peut être réalisé sans moyens supplémentaires, du moins pour commencer. Le projet est conçu de manière à minimiser les coûts liés à la mise en œuvre du système des bons de garde. Parmi les diverses mesures destinées à y contribuer figurent l'orientation stricte vers les besoins, la légère baisse de la subvention et la suppression des prestations de soutien directes aux garderies et aux organisations d'accueil familial de jour.

Il serait prématuré de modifier maintenant la planification existante. Le Conseil-exécutif juge opportun d'attendre de connaître l'évolution effective des dépenses suite au passage au système des bons de garde. Deux options sont envisageables si, contre toute attente, les dépenses devaient alors fortement augmenter : soit on les abaisse en adaptant le système, soit on prévoit des ressources supplémentaires dans ce domaine. Le Conseil-exécutif doit pouvoir prendre sa décision en temps voulu en tenant compte des conditions générales en matière de politique financière à ce moment-là.

Point 5

Comme les auteurs de la motion le relèvent très justement, diverses études ont été réalisées ces dernières années en Suisse et à l'étranger afin d'analyser le rapport coût-utilité des investissements dans les structures d'accueil extrafamilial. Le retour sur investissement ainsi calculé varie suivant la méthode et le modèle de subventionnement dans le cas concret. Globalement, les recherches aboutissent cependant à la conclusion que les investissements dans ce domaine en valent la peine pour les parents comme pour les pouvoirs publics. Dans le canton de Berne, une analyse des avantages économiques des garderies atteste également un rapport coût-utilité positif pour l'ensemble de la société⁴. Cette étude a pris en compte non seulement les recettes fiscales plus élevées découlant des revenus supplémentaires des parents, mais aussi celles résultant des salaires versés au personnel des garderies et les coûts de l'aide sociale ainsi épargnés.

La promotion d'une meilleure conciliation entre activité professionnelle et vie privée est un objectif important de la politique familiale du canton de Berne également d'un point de vue économique. Les moyens investis dans les structures d'accueil extrafamilial en témoignent (subventionnement des places en garderie, des heures de prise en charge en famille d'accueil et de l'école à journée continue), tout comme la limite de revenu fixée à un niveau relativement élevé pour l'octroi de subventions aux frais de garde, le passage prévu au système des bons de garde ou encore la hausse des déductions fiscales pour frais de garde introduite au 1^{er} janvier 2016.

Pour toutes les raisons invoquées, le Conseil-exécutif ne juge pas nécessaire d'actualiser le calcul du rapport coût-utilité. De plus, une telle étude serait complexe et elle n'aboutirait en fin de compte qu'à des déclarations pertinentes pour les hypothèses retenues, vu la multiplicité des causes. Qui plus est, le moment serait inopportun compte tenu du passage prévu au nouveau système, qui s'étendra sur plusieurs années. Au fil de la mise en œuvre, le Conseil-exécutif examinera les répercussions de ce changement sur la situation en matière d'accueil extrafamilial et sur l'utilisation des offres subventionnées. Comme indiqué au point 3, il suivra également de près la charge financière des familles.

Destinataire

- Grand Conseil

⁴ Büro Bass (2007) : Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern (disponible en allemand uniquement)