

Bons de garde en ville de Berne

Evaluation du projet pilote

Rapport final du 18 avril 2016

à l'intention de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
du canton de Berne

Version brève

Impressum

Auteur : Ecoplan
Titre : Bons de garde en ville de Berne
Sous-titre : Evaluation du projet pilote
Mandante : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne
Lieu : Berne
Date : 18 avril 2016
Diffusion : www.ecoplan.ch

Groupe de suivi

Marion Baldesberger (Kita Krokofant, représentante des garderies privées au sein du groupe d'accompagnement de la ville de Berne)
Ruth Bieri (Direction de l'instruction publique [INS])
Katharina Bögli (Schweizerischer Gemeinnütziger Frauenverein sgf)
Christiane Bohni (leolea, représentante des organisations d'accueil familial de jour au sein du groupe d'accompagnement de la ville de Berne)
Olivier Brunner-Patthey (Office fédéral des assurances sociales [OFAS])
Esther Christen (Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale [SAP])
Daniel Dardel (secteur Famille et jeunesse, commune de Köniz)
Alex Haller (Office des mineurs de la ville de Berne)
Béatrice Ritschard (Chinderhuus Köniz, représentante des organisations d'accueil familial de jour au sein du groupe d'experts du canton de Berne)
Saskia Schröder (Kita Murifeld, représentante des garderies subventionnées au sein du groupe d'accompagnement de la ville de Berne jusqu'au 31 mars 2013)
Pia Aeschmann (Kita Murifeld, représentante des garderies subventionnées au sein du groupe d'accompagnement de la ville de Berne à partir du 1^{er} avril 2013)
Jacqueline Sidler (Office des mineurs du canton de Berne [OM])

Equipe de projet Ecoplan

Philipp Walker (direction du projet)
Annick Baeriswyl
Ramin Mohagheghi
Tamara Bischof

Le présent rapport reflète le point de vue de l'équipe de projet ; il ne concorde pas nécessairement avec celui du donneur d'ordre ou des membres du groupe d'accompagnement.

Ecoplan AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Schützengasse 1
Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Version brève

Etat des lieux et but

En mai 2011, le corps électoral de la ville de Berne s'est prononcé en faveur de l'introduction de bons de garde à titre de subventionnement de l'accueil d'enfants dans des structures extrafamiliales. Ce type de financement n'étant pas compatible avec les prescriptions de l'ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS), la motion Müller¹ a chargé le Conseil-exécutif de créer les bases légales permettant aux communes qui introduisent des bons de garde de les admettre intégralement à la compensation des charges. C'est ainsi que le canton de Berne a lancé, en 2011, un projet en vue de la mise en œuvre de la motion Müller. La ville de Berne a obtenu une autorisation exceptionnelle lui permettant d'introduire des bons de garde dans le cadre d'un projet pilote.

La présente évaluation porte sur l'utilisation des bons de garde durant l'essai pilote et sur les effets de leur introduction. Elle doit fournir les indications nécessaires pour tirer des conclusions concernant l'aménagement du futur système cantonal, en particulier en termes de plafond tarifaire (ci-après tarif limite), de limite budgétaire et de liberté de choix du système.

Méthodologie

L'évaluation s'est fondée sur une méthodologie multiple :

- **Analyses à partir de modèles théoriques** : se fondant sur des bases théoriques, des hypothèses ont été élaborées quant aux répercussions du changement de système en général et à certains éléments conceptuels en particulier.
- **Comparaison avec la ville de Lucerne** : les résultats ont été comparés et plausibilisés avec les expériences réalisées à Lucerne.
- **Enquête sur les crèches** : une enquête écrite a été menée (avant et après l'introduction des bons de garde) pour recenser les changements induits par le nouveau système pour les structures d'accueil.
- **Enquête auprès des parents** : une enquête écrite a été menée (avant et après l'introduction des bons de garde) pour recenser les changements induits par le nouveau système pour les parents.
- **Entretiens avec des experts** : des informations de base sur les deux systèmes ont été recueillies, et une discussion approfondie sur des questions spécifiques a été menée. Les entretiens ont eu lieu avant et après l'introduction des bons de garde.

¹ Motion Müller (M221-2010), Structures d'accueil des enfants : égalité entre PME et établissements publics.

Résultats de l'évaluation

a) Evolution du marché

Bien que la ville de Berne ait déjà disposé d'une **offre** bien étoffée avant l'introduction des bons de garde, on s'attendait, compte tenu de considérations théoriques et des expériences réalisées en ville de Lucerne, à ce que le changement de système entraîne un accroissement du nombre de places d'accueil. Ces attentes n'ont pas été démenties : entre 2013 et 2015, sept nouvelles institutions ont vu le jour, offrant 676 places d'accueil supplémentaires. En juin 2015, on recensait ainsi en ville de Berne 88 structures d'accueil totalisant 2584 places. Les places supplémentaires proviennent non seulement d'institutions nouvelles, mais aussi de l'extension de l'offre d'établissements existants, une extension d'ailleurs déjà en cours depuis quelques années. Dans le sillage du changement de système, la ville de Berne a défini un financement conforme aux besoins et injecté davantage de moyens financiers dans le secteur de la prise en charge extrafamiliale. Le passage au nouveau système a quand même eu un effet positif sur l'offre, à savoir celui de faciliter l'accès aux subventions, tant pour les garderies, qui peuvent proposer plus simplement des places subventionnées que pour les parents, qui, dès lors qu'ils remplissent les conditions d'octroi, ont droit à un bon de garde. Conformément aux attentes, c'est surtout l'offre de places d'accueil subventionnées qui a enregistré une forte croissance. De plus, contrairement à ce que l'on pouvait craindre, les employeurs ne se sont pas désengagés, preuve que la mise à disposition de places d'accueil pour les enfants des employés reste pour eux une prestation intéressante.

L'effet positif sur le marché se reflète aussi dans les enquêtes menées dans le cadre de l'évaluation : l'offre est aujourd'hui jugée meilleure par les crèches comme par les parents. Les listes et les délais d'attente se sont réduits, et l'accès aux places d'accueil subventionnées ou privées est plus aisé. Des disparités régionales sont néanmoins à déplorer : l'offre n'est pas satisfaisante dans le quartier Breitenrain-Lorraine, tandis que la Länggasse donnerait plutôt des signes de pléthore. Cela étant, la recherche de places dans la ville en général est nettement plus facile pour les parents qu'avant le passage aux bons de garde. Aujourd'hui, 66 % des parents trouvent une place d'accueil à temps, contre seulement 43% en 2013. Une partie des parents n'a toutefois trouvé une place qu'après un certain délai d'attente. En 2013, 28% des parents devaient attendre en moyenne 40 semaines avant d'obtenir une place ; après l'introduction des bons de garde, ils n'étaient plus que 17% pour un temps d'attente moyen de 20 semaines.

Malgré l'extension de l'offre, il semble que la ville de Berne présente toujours un léger déficit de places d'accueil, comme le montre l'illustration 1. Quelque 7% des parents n'ont pas recours à une crèche par manque de place disponible. Toutefois, il est vrai que la majorité des parents qui ne confient pas la garde de leurs enfants à une structure d'accueil y renoncent délibérément, soit parce qu'ils ne souhaitent pas recourir à une solution d'accueil extrafamilial ou n'en ont pas besoin (53%), soit pour une autre raison (32%). Résultat encourageant, seule une minorité de parents a estimé que les démarches en vue d'obtenir les bons de garde étaient trop fastidieuses ; de même, le nombre de demandes rejetées a été très faible.

Illustration 1 Raisons pour lesquelles l'enfant n'est pas confié à une crèche

	2013		2015	
Pas d'accueil dans une garderie	100%		100%	
Pas d'accueil externe nécessaire / souhaité	48%		53%	
Autre motif (l'offre ne correspond pas au besoin / est trop chère)	26%		32%	
Pas de place disponible comme motif de non-accueil en garderie	17%	100%	7%	100%
<i>Pas de garderie disponible à proximité du domicile ¹⁾</i>	1%	8%	0%	4%
<i>Pas de garderie disponible à proximité du lieu de travail ¹⁾</i>	0%	1%	4%	52%
<i>Pas de place disponible le ou les jours souhaités ¹⁾</i>	3%	20%	2%	22%
<i>Pas de place financée par des bons de garde disponible ¹⁾</i>	9%	49%	4%	56%
<i>En général : pas de place disponible ¹⁾</i>	11%	62%	2%	34%
Autres motifs :				
Démarches trop fastidieuses pour obtenir les bons de garde	n.a.	n.a.	0%	4%
Demande de bons de garde rejetée	n.a.	n.a.	0%	4%

Source : Enquête Ecoplan auprès des parents ; 2013 : N = 461, 2015 : N = 398.

¹⁾ Plusieurs réponses possibles

La **demande** de places d'accueil extrafamilial a elle aussi augmenté. En 2013, 59% des parents interrogés recouraient à une garderie pour la garde d'un enfant ou plus ; ils étaient 62% en 2015. La durée de prise en charge était de deux à trois jours par semaine, en 2013 comme en 2015. Selon les indications de la ville de Berne, la durée de prise en charge moyenne s'est légèrement réduite. Le recul est surtout perceptible pour les durées plus longues comprises entre 4,5 et 5 jours par semaine, ce qui est lié au fait que les bons de garde sont couplés au taux d'occupation. Avant l'introduction du nouveau système, la ville de Berne finançait en effet tous les jours d'accueil en garderie, que les parents aient travaillé ou non durant ces journées. Or, maintenant, les subventions sont fonction du taux d'occupation des parents. Le recul le plus net en termes de durée d'accueil a été enregistré dans l'arrondissement 6 (Bümpliz-Oberbottigen), où, en 2013, 24% des parents qui y étaient domiciliés plaçaient leur enfant le plus jeune pendant 4,5 à 5 jours, contre 14% des parents en 2015. Parallèlement, une tendance à la hausse a été constatée pour les durées d'accueil inférieures à deux jours par semaine.

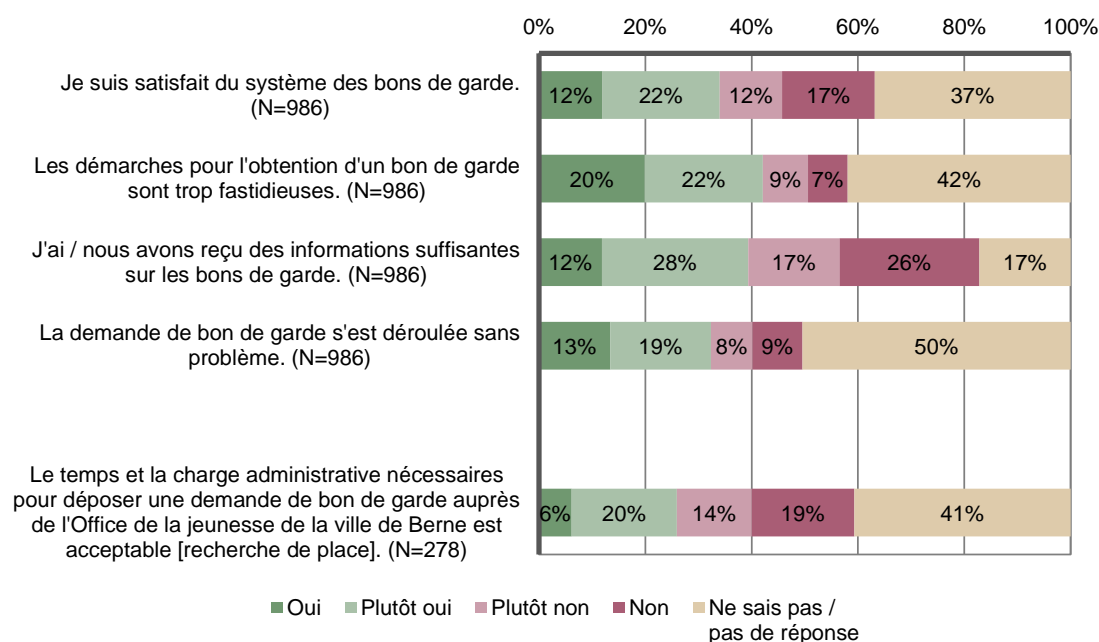
L'extension de l'offre stimule la **concurrence** entre les institutions d'accueil. Cette intensification de la concurrence s'accompagne d'une **sécurité de planification** plus faible pour les prestataires. Ainsi, il est aujourd'hui plus difficile pour les structures d'accueil de parvenir à une utilisation des capacités satisfaisante qu'avant le changement de système. De plus, en raison de la relation existant entre les bons de garde et le taux d'occupation, les garderies enregistrent plus de changements au niveau des durées de prise en charge. Toute modification du taux d'occupation des parents se répercute sur le montant du bon de garde et, partant, sur la durée de prise en charge de leurs enfants. Plusieurs garderies ont par ailleurs signalé que certains parents recherchaient une place en crèche très à l'avance afin de pouvoir déposer une demande de bon de garde, puis changeaient d'institution s'ils trouvaient par la suite une place mieux adaptée (p. ex. plus proche de leur domicile).

On s'attendait à ce que l'accroissement de la concurrence entre les structures d'accueil entraîne une différenciation accrue de **l'offre**. Or cette différenciation n'a pas été aussi marquée que prévu : les garderies sont nombreuses à proposer les mêmes offres spécifiques, et ces offres, telles que les repas personnalisés, sont presque toutes devenues la norme. En revanche, les heures d'ouverture spéciales (le week-end ou le soir, p. ex.) sont encore plus rares qu'avant l'introduction des bons de garde. Cette faible différenciation peut s'expliquer par le fait que les offres spécifiques dépendent fortement de la demande. Lorsque les parents souhaitent une prestation particulière, celle-ci devient une prestation standard. Sinon, elle disparaît. Par ailleurs, de nombreuses institutions n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour concevoir de nouvelles offres. Certes, les offres spécifiques (p. ex. éveil musical, mais pas l'accompagnement à l'école enfantine) peuvent être facturées aux parents à prix coûtant, mais leur élaboration et leur instauration nécessitent de mobiliser des ressources humaines et financières supplémentaires, qui font défaut. Le seul lancement des bons de garde ayant exigé de nombreux moyens, le développement de nouvelles offres n'était pas prioritaire au cours des derniers mois. Cela dit, malgré leur similarité apparente, les offres se distinguent par leur aménagement concret, par exemple accompagnement dans une seule ou plusieurs écoles enfantines. L'évaluation n'a pas approfondi la question de l'aménagement effectif des offres spécifiques.

b) Aspects indépendants du marché

Outre l'évolution du marché, l'évaluation s'est intéressée à des aspects indépendants du marché tels que la satisfaction des parents par rapport au système des bons de garde, la charge administrative et les objectifs d'effet de l'OPIS.

Les résultats relatifs à la **satisfaction des parents par rapport au système des bons de garde** ne sont pas uniformes. Comme le montre l'illustration 2, un tiers environ des parents est (plutôt) satisfait du nouveau système et un autre tiers (plutôt) pas, le point le plus délicat étant le caractère fastidieux des démarches à entreprendre pour obtenir un bon de garde. Pour la plupart, les parents ont déclaré être insuffisamment informés sur les bons de garde, saluant toutefois le fait que, malgré la complexité de la procédure de demande, celle-ci avait été acceptée sans problème.

Illustration 2 : Satisfaction des parents par rapport au système des bons de garde

Source: Enquête Ecoplan auprès des parents (2015).

Remarque : seuls ont répondu à la dernière question les parents qui avaient cherché une place d'accueil au cours des douze derniers mois, ce qui explique la faible valeur de N.

Concernant la **charge administrative**, les résultats sont uniformes : pour toutes les parties interrogées, c'est-à-dire les parents, les crèches et les pouvoirs publics, cette charge a augmenté dans le sillage du changement de système. Les structures les plus touchées sont celles qui ne proposaient pas de places subventionnées auparavant, ce qui indique qu'elles doivent encore mettre les processus en place. L'évaluation de la charge administrative est très subjective et varie fortement d'une personne à l'autre. À titre d'exemple, 25 personnes ont déclaré qu'elles devaient consacrer environ une demi-heure par enfant pour aider les parents à faire une demande de bon de garde. 10 d'entre elles estiment que cette charge est acceptable, tandis que les 15 autres la considèrent comme trop élevée.

S'agissant des **objectifs d'effet de l'OPIS**, on observe qu'ils sont toujours atteints, bien qu'avec un léger glissement de priorité. Grâce à l'augmentation de l'offre de prise en charge, davantage d'enfants ont aujourd'hui accès à l'accueil extrafamilial. Il ressort en outre des entretiens avec les experts que l'accès reste garanti aussi aux cas sociaux urgents et aux enfants présentant un besoin d'intégration. Mais, du fait du couplage des bons de garde au taux d'occupation, la priorité est aujourd'hui donnée à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et moins à l'égalité des chances. Celle-ci continue néanmoins d'être assurée par le biais des attestations délivrées par les services spécialisés compétents. La collaboration avec ces services est encore un peu difficile, mais elle s'est déjà améliorée aux

dières des experts. La mise en place des interfaces et des processus prendra du temps. La mixité sociale qui s'observe dans les structures d'accueil évolue dans la bonne direction, comme le confirment à la fois les données relevées et les avis des experts. Ce constat réjouissant provient en grande partie de l'élargissement du choix des structures d'accueil pour les parents qui ont droit à une place subventionnée. La classe moyenne est la première à profiter du droit à une place subventionnée et de l'extension de l'offre correspondante. Avant l'introduction du nouveau système, les familles de cette même classe devaient attendre longtemps parce que leur cas ne relevait pas de l'urgence sociale. Les délais d'attente se sont raccourcis, ce qui influe positivement sur la mixité sociale.

c) Effets du tarif limite sur le marché

L'évolution du marché à Berne montre que la concurrence est possible même avec un tarif limite. À cet égard se pose toutefois la question de savoir quelles sont les conséquences de ce tarif limite sur le marché ou, plus exactement, quelle serait l'évolution attendue si ce tarif limite n'existait pas. Le montant du tarif limite par rapport aux coûts effectifs d'une place d'accueil est décisif pour juger de l'influence de celui-ci sur le marché. S'il est fixé de telle sorte à être nettement supérieur aux coûts effectifs d'une structure d'accueil, une concurrence au niveau des prix peut s'exercer en deçà de cette limite. Les structures disposent ainsi d'une certaine marge de manœuvre pour générer les fonds nécessaires à la différenciation de leur offre. Elles se trouvent dès lors en situation concurrentielle, à quelques restrictions près. Le tarif limite garantit que les offres les plus chères restent également abordables pour les revenus plus faibles et qu'aucune offre de luxe n'est cofinancée.

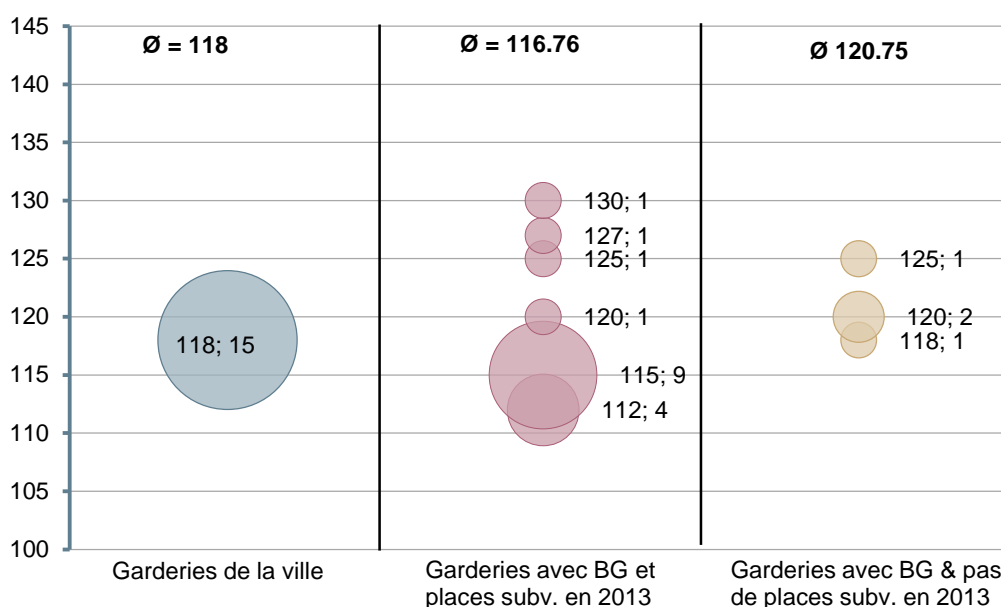
Si le tarif limite est trop faible, voire inférieur aux coûts effectifs moyens de la prise en charge, les prestataires ne sont pas en mesure d'offrir les services existants au prix prédéfini. Dans ces conditions, deux scénarios sont envisageables : étant donné que les structures d'accueil n'ont pas le droit d'augmenter les prix en raison du tarif limite, elles pourraient réduire leurs coûts, en procédant à des baisses de salaire par exemple. Mais la qualité de l'offre risquerait d'en pâtir. Compte tenu des exigences de qualité prévues par la loi, il semble donc plus probable que le marché bipartite offrant des places subventionnées et des places privées à des tarifs différents se maintienne. Par ailleurs, si la demande de places d'accueil privées à des prix supérieurs au tarif limite s'avère suffisante, il peut être très intéressant pour les prestataires de ne pas participer au système de bons de garde ou de ne proposer qu'une offre limitée dans le cadre de ce système. Car proposer au sein de la même institution des places financées par bons de garde et des places non financées par bons de garde à des tarifs différents – ce qu'autorise le système bernois actuel – permet d'affecter une partie des recettes issues des places plus chères – pour lesquelles aucun bon de garde ne peut être utilisé – au financement des places subventionnées par bons de garde qui ne couvrent pas les coûts.

Les résultats de l'évaluation indiquent clairement que le tarif limite choisi pour le projet pilote, soit 110 francs 85 sans le repas, est trop juste. Sur les 45 structures d'accueil interrogées qui participent au système des bons de garde, 39 ont indiqué que les bons ne suffisaient pas à couvrir la totalité des coûts. Parmi celles-ci, 85% appliquent des tarifs différents pour les

places financées par les bons et pour les places privées. Elles ne cachent pas qu'elles utilisent les tarifs privés, plus élevés, surtout pour couvrir le déficit résultant du tarif limite, fixé à un niveau trop bas.

Un autre inconvénient du niveau insuffisant du tarif limite est qu'il freine l'innovation. Il oblige les structures d'accueil à calculer des prix très serrés, les empêchant de dégager les fonds suffisants pour réaliser des idées novatrices. Ainsi, une structure d'accueil sur quatre renonce à engager des investissements et utilise le peu de fonds libres restants pour combler le déficit existant entre les recettes issues des bons de garde et les coûts à couvrir. Le développement insuffisant d'offres spécifiques en est notamment le reflet.

Illustration 3 Quel est le montant nécessaire (en CHF) aujourd'hui pour couvrir le coût par place (sans le repas) ?



Source : Enquête Ecoplan auprès des garderies (2015) ; garderies qui sont d'avis que le bon de garde de 110,85 CHF ne couvre pas les coûts : garderies de la ville N=15, garderies privées avec bons de garde (BG) et places subventionnées en 2013 N=17 ; garderies privées avec BG et sans places subv. en 2013 N=4.

C'est la raison pour laquelle il est recommandé de supprimer, ou tout au moins de relever, le tarif limite. L'objectif initial du tarif limite en ville de Berne était de garantir un accès équitable aux services d'accueil à toutes les familles, quel que soit leur revenu, et d'assurer ainsi l'égalité des chances. Or une telle limite n'est nécessaire que si les tarifs augmentent fortement en son absence. Se pose donc la question de savoir comment les tarifs évolueraient s'il n'y avait pas de limite. Les tarifs applicables aux places d'accueil sans bons de garde fournissent une indication à cet égard. Ils s'élèvent en moyenne à 118 francs 65 (sans le repas) et sont ainsi supérieurs d'environ 8% au tarif limite. Le financement croisé

évoqué plus haut est toutefois partiellement pris en compte dans ce prix. Sans ce subventionnement croisé, les tarifs des places d'accueil sans bons de garde pourraient être légèrement inférieurs. C'est ce que montre également le montant moyen du tarif limite souhaité par les structures d'accueil. Avec 117 francs 72, il est certes supérieur au tarif limite actuel (voir Illustration 3), mais inférieur au tarif moyen des places d'accueil privées. S'agissant du montant souhaité pour le tarif limite, les opinions divergent fortement entre les structures d'accueil interrogées qui proposent des places avec bons de garde : il va de 112 francs à 130 francs. Précisons que le tarif limite n'est pas équivalent au montant de la subvention octroyée par les pouvoirs publics. Par conséquent, sa suppression n'a pas d'impact sur les finances cantonales, mais augmente la part des frais pris en charge par les parents.

Résumé de l'évaluation et recommandations

L'évaluation du projet pilote *Bons de garde en ville de Berne* montre que le système des bons de garde peut être jugé positivement dans l'ensemble. Des améliorations sont cependant possibles dans la mise en œuvre concrète. Parmi les points positifs, on citera en premier lieu l'extension de l'offre, surtout dans le domaine subventionné, et l'accès nettement facilité aux structures d'accueil. Ces deux aspects découlent non seulement de l'introduction des bons de garde, mais aussi de l'extension du budget. Le système des bons de garde a ceci de particulièrement positif qu'il permet aux parents de choisir la crèche dans laquelle ils souhaitent placer leur enfants sans se soucier de savoir s'il s'agit d'une institution subventionnée. Les structures d'accueil sont ainsi toutes soumises aux mêmes conditions de concurrence. L'évaluation a cependant aussi mis au jour certains points faibles :

- la charge administrative s'est accrue pour toutes les parties prenantes ;
- les procédures de demande et de paiement sont jugées complexes et fastidieuses ;
- les interfaces avec les services spécialisés sont encore trop peu nombreuses ;
- l'augmentation des courtes durées de prise en charge est considérée comme un problème du point de vue pédagogique ;
- le tarif limite est jugé trop bas.

Pour éliminer ces points faibles, les approches suivantes sont recommandées (après discussion entre spécialistes dans le cadre d'ateliers).

- **Possibilité de demander un bon de garde sans confirmation de place**

Actuellement, les parents doivent être en possession d'une confirmation de place en garderie avant d'entamer la démarche de demande. Cette procédure implique un risque de changements de places à court terme qui accroît l'insécurité de planification pour les structures d'accueil. Il est possible d'éviter cette insécurité en renonçant à exiger une confirmation de place pour la demande et l'examen du droit au bon de garde ainsi que pour la fixation de son montant provisoire. Les parents ont ainsi une idée assez précise

des coûts au moment de la recherche d'une place d'accueil². Cependant, la décision définitive ne peut intervenir que lorsque le contrat d'accueil a été conclu, étant donné que le montant effectif du bon de garde dépend des heures d'ouverture de la structure choisie. Et comme la situation économique des parents peut varier, le bon de garde provisoire doit être établi pour une durée limitée (p. ex. trois mois). Les effets positifs d'une demande indépendante de l'octroi d'une place seraient les suivants :

- Sécurité de planification élevée pour les parents et pour les structures d'accueil : les parents connaissent le montant de la subvention au moment de leur recherche déjà ; les institutions d'accueil savent que l'octroi d'une place correspondra à une demande effective.
- Allègement probable de la charge administrative des structures d'accueil : elles ne sont plus le premier point de contact des parents concernant les demandes de bons de garde.

À l'inverse, la charge administrative de l'autorité qui délivre les bons risque d'augmenter. D'une part, parce que ladite autorité reprendra – en partie du moins – le rôle d'interlocuteur assumé jusque-là par les structures d'accueil. D'autre part, parce que l'établissement des décisions provisoires entraînera un surcroît de travail, surtout si le temps écoulé entre la décision provisoire et la décision définitive est long et que la situation économique des parents doit être examinée à nouveau.

- **Simplification des démarches d'obtention**

Les démarches pour obtenir les bons de garde sont jugées complexes et fastidieuses. Quelques idées ont été élaborées pour simplifier la procédure :

- Utiliser un langage le plus simple et compréhensible possible dans les notices d'information et les décisions. Remettre les commentaires techniques ou juridiques sous forme d'annexe. Proposer les documents dans plusieurs langues (p. ex. français et anglais).
- Assurer un point de contact central au niveau de la ville (maintien ou extension) ou du canton pour répondre aux questions. Remarque : au cas où le point de contact serait géré par la ville, il y aura lieu de veiller à ce que celle-ci ne favorise pas ses propres structures d'accueil (conflit d'intérêts).

Autre possibilité : autoriser un lien direct avec les données fiscales, solution qui ne présente, selon les experts, guère d'utilité.

- **Relèvement à 20 pour cent de la durée de prise en charge minimale avec bon de garde**

À l'heure actuelle, la durée de prise en charge minimale avec bon de garde est de 10%. Or, pour des raisons de qualité des prestations et de bien-être de l'enfant, les structures d'accueil réclament une durée minimale de 20% et même, pour la plupart, de 40%. Les parents de jours sont eux aussi très peu favorables à une prise en charge inférieure à

² Le montant du bon de garde sera probablement plus difficile à déterminer avec précision pour les indépendants.

20%. C'est pourquoi nous recommandons d'adapter cette valeur plancher pour les bons de garde à 20%, ce qui implique d'adapter également les conditions posées aux parents en termes de taux d'occupation. À l'avenir, seuls les parents dont le taux d'occupation cumulé est au moins de 120%, ou de 20% pour les familles monoparentales, auraient droit à un bon. C'est le système en vigueur en ville de Lucerne. Ce changement ne toucherait que peu de parents : selon les indications de la ville de Berne, sur les quelque 2000 demandes déposées en 2015, seules 13 concernaient un bon inférieur à 20%, et seuls cinq demandeurs avaient droit à un bon de moins de 20% en raison de leur taux d'occupation.

Pour permettre aux parents de mieux organiser leur vie familiale et leur vie professionnelle, il y a aussi lieu d'envisager un relèvement généralisé de la durée de prise en charge autorisée par le bon de garde de 10% par rapport à celle à laquelle les parents ont droit du fait de leur taux d'occupation.

- **Adaptation du système de financement**

L'aménagement du système de financement ne peut faire l'objet d'une recommandation précise. La charge administrative des structures d'accueil pourrait être réduite par le paiement du montant du bon de garde directement aux parents. Les garderies factureraient le prix plein à tous les parents et n'auraient plus besoin d'adresser des décomptes aux communes ; tout ce qu'il leur resterait à faire, c'est de renseigner les communes. L'inconvénient de cette solution réside dans le risque débiteur important pour les structures d'accueil. Un risque actuellement faible, selon celles-ci, et qui peut être réduit dans la mesure où, en cas de défaut de paiement répété ou si les parents touchent l'aide sociale, le montant du bon de garde est directement payé aux structures d'accueil ou au service social. Les expériences faites par la ville de Lucerne montrent que le risque débiteur est très faible : le versement du montant des bons de garde directement aux institutions d'accueil y concerne moins de 2% des familles ayants droit.

Dans le cadre d'un système de paiement direct, les parents n'auraient plus à déclarer leur revenu à la garderie, ce qui permettrait d'éviter une éventuelle discrimination lors de l'attribution de places d'accueil. L'évaluation n'a toutefois pas révélé de problèmes à ce sujet, et la ville de Berne a déjà annoncé qu'elle allait réduire au minimum les informations – aujourd'hui plutôt détaillées – requises pour la décision.

Un changement de système aurait surtout des répercussions négatives pour l'autorité qui délivre les bons en termes de charge administrative, car elle devrait établir le décompte avec tous les parents plutôt qu'avec quelques crèches.

- **Suppression, ou tout au moins relèvement, du tarif limite**

Le tarif limite actuel est trop bas. Le relever améliorerait le degré de couverture des coûts et éviterait le caractère bipartite du marché des crèches. Selon nous, il est aussi possible de supprimer complètement le tarif limite. Celui-ci peut néanmoins être utilisé pour éviter le subventionnement d'offres « de luxe », même si rien n'indique une tendance dans ce sens à ce jour. En outre, le canton peut inscrire dans la loi des mécanismes de pilotage qui lui confèreraient une marge d'intervention en vue de corriger une évolution des prix insupportable pour les parents. Il peut par exemple prévoir de réintroduire un tarif limite

dans la loi sous la forme d'une clause de sauvegarde. Les conditions d'octroi servent elles aussi de mécanisme de pilotage, puisqu'elles permettent d'éviter en particulier les offres ou les structures d'accueil trop bon marché.

S'il est vrai que les différences tarifaires entre institutions d'accueil risquent d'entraver la mixité sociale, le danger en la matière reste faible. L'effet positif des bons de garde sur la mixité sociale résulte en particulier du fait que des établissements jusque-là privés peuvent désormais également proposer des places subventionnées. La libéralisation des tarifs n'inversera pas cet effet positif car le choix d'une structure d'accueil est davantage conditionné par la proximité du domicile ou du lieu de travail et la disponibilité des places que par le prix.

- **Absence de discrimination par les prix entre places proposées via les bons de garde et places privées**

Plusieurs structures d'accueil proposent aujourd'hui des systèmes tarifaires différents selon que les parents passent par les bons de garde ou non. Cette différenciation est notamment imputable au tarif limite, qui implique que les crèches proposent les places subventionnées par bons de garde à un prix inférieur au coût total. Pour couvrir le déficit ainsi créé, les structures concernées sont donc contraintes de fixer des tarifs différents pour les parents disposant de bons de garde et ceux qui n'en possèdent pas. D'autres prescriptions tarifaires peuvent aussi influencer sur les prix (p. ex. rabais pour les fratries).

En cas de suppression du tarif limite, les places proposées dans le cadre du système de bons risquent par ailleurs d'être utilisées pour abaisser les prix des places privées et acquérir des avantages concurrentiels. Afin d'éviter les subventions croisées et la discrimination par les prix, dans un sens comme dans l'autre, entre les places payées via les bons et les places privées, une institution doit pratiquer un tarif unique, tout en maintenant les rabais pour fratries et autres ristournes. Ces rabais sont en effet décisifs précisément pour les personnes qui paient le tarif plein. Une certaine marge de manœuvre doit donc être laissée pour la tarification.

Aménagement du futur système

Avant l'évaluation, un groupe spécialisé chapeauté par le canton de Berne avait déjà élaboré différents projets de mise en œuvre d'un système cantonal de bons de garde. Sur la base des résultats du projet pilote mené en ville de Berne, les évaluateurs ont par ailleurs examiné quels modèles étaient adéquats pour le canton et quelles seraient les conséquences probables de chacun d'eux pour les parents, les structures d'accueil, les pouvoirs publics et le marché. Le projet pilote n'ayant pas fourni d'indication sur ces deux aspects importants pour une introduction à l'échelle du canton, il a aussi été procédé en amont à une analyse détaillée portant sur la pertinence d'un système intercommunal et sur la compatibilité des bons de garde avec une limite budgétaire. Une estimation approximative des coûts d'un système de bons cantonal avec un cofinancement conforme aux besoins est venue compléter les bases de l'évaluation des modèles.

a) Évaluation des aspects spécifiques

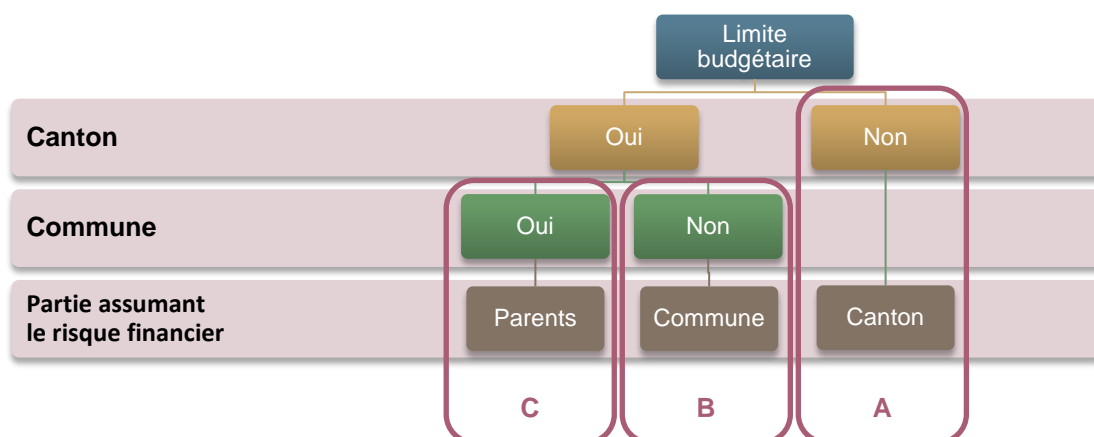
Bons de garde intercommunaux (pour l'ensemble du canton)

En cas d'introduction du système de bons de garde dans tout le canton, un système intercommunal profiterait à toutes les parties prenantes et ce, pour diverses raisons. D'abord, des bons de garde intercommunaux permettent aux parents de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Si les bons de garde ne pouvaient être utilisés que dans leur commune de domicile et non dans celle de leur employeur, par exemple, leur choix serait très restreint et ils seraient contraints de changer de crèche en cas de déménagement dans une autre commune. Ensuite, un système régional ouvre le marché aux prestataires : le jeu de la concurrence peut se mettre en place même si une commune ne possède qu'une seule garderie. Enfin, même les communes sans offre propre sont en mesure de proposer des solutions de prise en charge aux familles pour lesquelles les tarifs non subventionnés sont inabordables.

Compatibilité avec la limite budgétaire

Dans le système des bons de garde, tous les parents ayants droit sont en principe subventionnés. Ce n'est pas le cas avec les contrats de prestations. Étant donné que les charges liées aux subventions augmentent en conséquence, la question se pose de savoir si les bons de garde peuvent être introduits dans le cas où le budget est limité. L'illustration 4 décrit ce qui se passe lorsque le canton ou les communes ont une limite budgétaire.

Illustration 4 Qui assume le risque financier ?



Dans l'idéal, le canton dispose de moyens financiers suffisants pour assumer les coûts supplémentaires (situation A). Mais il est plus réaliste de postuler que le canton a un budget limité, auquel cas il a plusieurs possibilités d'action, comme introduire des contingents. Ce système consiste à allouer un nombre défini de bons à la commune : si la demande excède le contingent, la commune doit, comme à Berne, prendre à sa charge les bons de garde supplémentaires. Le risque financier induit par une hausse de la demande se répercute donc

sur les communes (situation B). Si une limite budgétaire existe aussi au niveau de la commune, ce sont les parents qui assument le risque (situation C). La commune doit alors limiter le nombre de bons de garde, et des listes d'attente se créent. On est très proche ici du système en vigueur.

La grande difficulté d'un système de contingentement réside dans la répartition des contingents entre les communes. Une répartition sur la base d'un indicateur nous semble peu adéquate. Certains facteurs, comme le nombre de familles où les deux partenaires travaillent, influent certes sur la demande, mais celle-ci reste très individuelle. C'est pourquoi un indicateur, existant ou nouveau, ne pourrait guère reproduire le besoin effectif d'une commune et risquerait d'entraîner une répartition inefficace des moyens. S'il faut introduire un système de contingents, nous pensons que l'approche actuelle est la plus pertinente : les communes demandent des bons de garde au canton, et celui-ci leur en accorde un certain nombre en fonction des besoins et des disparités régionales.

Il est aussi possible de réagir à une limite budgétaire par l'adaptation des critères d'éligibilité. Le revenu maximum donnant droit à des bons ou l'âge des enfants ayants droit peuvent par exemple être abaissés. Des réflexions plus approfondies ont lieu à ce sujet dans le cadre des estimations de coûts.

Pour résumer, une limite budgétaire est compatible avec le modèle des bons. Suivant la réaction à une telle limite, les effets négatifs sont variables. L'introduction de contingents, en particulier, annule un grand nombre des effets positifs du système de bons. Quel que soit l'aménagement choisi, une limite budgétaire cantonale risque d'affaiblir l'acceptation politique au niveau communal d'un changement de système.

b) Évaluation des modèles théoriques

Trois modèles théoriques (comportant des variantes) sont en discussion. Ils se distinguent en termes de liberté de choix du système pour les communes :

- **Pas de liberté de choix** : bons de garde comme système unique, introduction dans toutes les communes du canton.
- **Liberté de choix limitée** : bons de garde comme système unique, introduction facultative. La liberté de choix peut être liée à une condition, par exemple les bons ne peuvent être introduits que si la commune est disposée à assumer les éventuels coûts supplémentaires induits par une forte demande (sans limite budgétaire).
- **Liberté de choix totale** : liberté de choix entre bons de garde et contrats de prestations. La liberté de choix peut être liée à une condition, par exemple les bons ne peuvent être introduits que si la commune est disposée à assumer les éventuels coûts supplémentaires induits par une forte demande (sans limite budgétaire).

L'illustration 5 schématise les aspects centraux des modèles. Des informations plus détaillées et une évaluation approfondie de chaque modèle (avantages et inconvénients) figurent au chapitre 6.3 de la version complète du rapport (en allemand).

Illustration 5 Aperçu des modèles (présentation simplifiée)

	Pas de liberté de choix	Liberté de choix limitée	Liberté de choix totale
Base	Introduction des bons de garde dans tout le canton	Bons de garde comme unique système admis à la compensation des charges, liberté quant à l'introduction (év. seulement pour les communes sans limite budgétaire)	Liberté de choix entre système avec contrats de prestations et système avec bons de garde (év. seulement pour les communes sans limite budgétaire)
Type de subvention	Subventionnement individuel direct	Subventionnement individuel direct	<ul style="list-style-type: none"> • Contrats de prestations : subventionnement individuel indirect • Bons de garde : subventionnement individuel direct
Mise en œuvre	<p>Par les communes ou le canton</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les parents demandent les bons de garde à la commune ou au canton. • La commune / le canton examine la demande et fixe le montant. • Les parents cherchent une place et remettent à la commune / au canton une copie du contrat passé avec la garderie. • Le bon de garde est versé aux parents. • Contrôle : justificatifs de paiement des parents ou statistique d'utilisation de la structure d'accueil 	<p>Par les communes ou le canton</p> <p>(mise en œuvre comme dans le système sans liberté de choix)</p> <p>Les systèmes de bons de garde spécifiques à une ou plusieurs communes doivent être autorisés par le canton.</p>	<p>Par les communes</p> <ul style="list-style-type: none"> • La commune demande des places subventionnées par bons de garde ou contrats de prestations. • Le canton donne son accord.
Financement	<ul style="list-style-type: none"> • Bons de garde : compensation des charges de l'aide sociale • Examen : <ul style="list-style-type: none"> – Prise en charge des frais supplémentaires par le canton – Pas de franchise pour les communes 	<ul style="list-style-type: none"> • Bons de garde : compensation des charges de l'aide sociale • Examen : <ul style="list-style-type: none"> – Prise en charge des frais supplémentaires par le canton 	<ul style="list-style-type: none"> • Bons de garde et places d'accueil subventionnées : compensation des charges de l'aide sociale • Examen : <ul style="list-style-type: none"> – Prise en charge des frais supplémentaires par le canton
Où utiliser les bons de garde / les subventions	Dans toutes les structures au bénéfice d'une autorisation d'exploiter qui remplissent les conditions de base (p. ex. ne pas être une crèche d'entreprise)	Dans toutes les structures au bénéfice d'une autorisation d'exploiter (y c. les crèches dont la commune d'implantation n'offre pas de bons de garde)	<ul style="list-style-type: none"> • Places d'accueil subventionnées : dans les crèches liées à une commune par un contrat de prestations • Bons de garde : dans les crèches avec places non subventionnées
Qui peut faire une demande	Tous les parents domiciliés dans le canton de Berne	Tous les parents domiciliés dans une des communes participantes	Tous les parents domiciliés dans une des communes participantes

c) Coûts pour le canton d'une introduction cantonale et d'un cofinancement cantonal en fonction des besoins

Les coûts qui incomberont au canton dépendront du modèle choisi. En cas d'introduction des bons de garde à l'échelle cantonale, ces coûts peuvent s'extrapoler pour autant que le canton n'ait pas de limite budgétaire. Il est possible de calculer les charges afférentes au modèle sans liberté de choix ou à celui avec liberté de choix limitée. Pour le modèle avec liberté de choix totale, par contre, l'estimation des coûts n'est pas faisable, étant donné que l'on ne sait pas quelles communes, ni combien, utiliseront quel système.

Aucune donnée individuelle n'étant disponible, les extrapolations se font sur la base des données communales. D'une manière générale, on part du principe que les coûts à la charge du canton correspondent au total des subventions allouées aux diverses communes moins la franchise. La subvention d'une commune, quant à elle, se calcule sur la base du nombre d'enfants « subventionnés » et de la subvention moyenne par enfant. Ces informations n'étant pas disponibles pour l'instant, il faut s'en tenir à des hypothèses plausibles.

Pour l'extrapolation, plusieurs options sont possibles. La première d'entre elles postule que l'offre actuelle de places d'accueil se trouve là où une demande existe effectivement. Cette offre subsisterait par conséquent dans les communes concernées, tandis que les autres communes ne disposeraient pas de leurs propres structures d'accueil. Cela étant, on présuppose que l'offre actuelle n'est pas conforme aux besoins, ce qu'indique la liste d'attente pour des places subventionnées. En outre, on peut s'attendre à ce que de nombreux parents recourant à une place privée aient en fait aussi droit à un bon de garde.

L'extrapolation par commune se fait en deux temps. D'abord, les coûts des places existantes sont calculés en tenant compte des listes d'attente. Comme ces listes surestiment en général la demande, on pose des hypothèses selon les types de commune pour savoir quelle part des listes d'attentes correspond réellement à une demande de place en structure d'accueil. Ensuite, on calcule, sur la base d'hypothèses également, le montant des subventions afférentes aux enfants occupant actuellement des places privées. D'une part, on estime la part des parents qui n'ont pas droit à des subventions à l'aide des chiffres de l'accueil parascolaire. Ce secteur dispose depuis longtemps déjà d'une offre conforme aux besoins et cofinancée en conséquence. On connaît ainsi la part d'enfants en accueil parascolaire qui paient le plein tarif et l'on admet que cette part peut se transposer dans le domaine préscolaire. Il faut également formuler une hypothèse concernant la subvention moyenne probable par enfant en place d'accueil privée. Un système de bons de garde conforme aux besoins existant déjà en ville de Berne, aucun coût supplémentaire n'est calculé pour celle-ci.

Les coûts pour le canton d'un financement conforme aux besoins s'élèvent ainsi à quelque 61 millions de francs pour les enfants en âge préscolaire. Ne sont pas inclus dans cette catégorie les enfants confiés à des parents de jour ni ceux qui ont commencé à fréquenter l'école primaire et qui ont actuellement une place subventionnée en garderie. Les charges liées aux parents de jour sont estimées à 8 millions de francs supplémentaires. Si l'on intègre les enfants en école primaire et placés dans une garderie ou chez des parents de jour, le

montant augmente encore de 7,5 millions de francs. En renonçant à cofinancer les enfants en école enfantine, on réalise une économie de 12,5 millions CHF.

La deuxième option d'extrapolation ne tient pas compte de l'offre actuelle, mais postule qu'une demande d'accueil naîtra dans les communes à la suite de l'introduction des bons de garde. L'extrapolation se fonde alors sur la demande observée en ville de Berne, sachant toutefois que celle-ci occupe une position particulière dans le canton et que, en cas d'introduction des bons de garde à l'échelle cantonale, il ne faut pas s'attendre à ce que, comme à Berne, 26% des enfants fassent l'objet d'une demande d'accueil extrafamilial. C'est pourquoi il convient ici aussi d'émettre un certain nombre d'hypothèses :

- Le volume de la demande reste au niveau actuel, à savoir, 40% pour les communes rurales et les communes de la couronne d'agglomération, 48% pour les communes-centres d'agglomération et 54% pour la ville de Berne.
- La participation des parents aux coûts totaux augmentera dans le sillage de l'introduction des bons de garde, étant donné que davantage de parents à revenus élevés profiteront des subventions. Nous estimons cette augmentation à 2%. Le coût par place d'accueil baissera en conséquence.
- La part des enfants en structure d'accueil par commune oscille entre 9% et 17% selon le type de commune et la variante envisagée. Ce taux est calculé sur la base de l'accueil parascolaire, dont l'offre est déjà adaptée aux besoins.
- Compte tenu du modèle de la liberté de choix limitée, nous admettons que les communes ne participeront pas toutes au système. Ici aussi, les approximations se fondent sur les chiffres de l'accueil parascolaire. Toutes les communes qui disposent d'un tel accueil ou d'ores et déjà d'un accueil extrafamilial proposeront des bons de garde à l'avenir.

Selon la variante de calcul choisie, les coûts totaux cantonaux extrapolés vont de 55 millions à 71 millions de francs si les communes sont libres de choisir le système. Sans liberté de choix, une introduction à l'échelle du canton entraîne des coûts compris entre 61 et 78 millions de francs. Ici non plus, les enfants placés chez des parents de jour et ceux en garderie qui fréquentent l'école primaire n'ont pas été pris en considération. En incluant les parents de jour, le montant augmente de quelque 8 millions de francs. Avec les enfants dès la première année primaire, les coûts s'accroissent encore de 7,5 millions à 8,5 millions de francs. Si les enfants d'école enfantine ne sont pas cofinancés, les charges diminuent de 12 millions à 16 millions de francs en fonction de la variante retenue.

Au cas où les coûts atteindraient une certaine limite de tolérance pour le canton, celui-ci pourrait toujours introduire une limite budgétaire. Comme évoqué plus haut, un système de bons de garde fonctionne aussi en présence d'une telle limite. Se pose alors la question de savoir comment contrôler les coûts une fois que celle-ci est atteinte. De prime abord, il semble évident que, s'il existe une limite budgétaire, le canton ne pratique pas un financement en fonction des besoins mais contingente les bons octroyés aux communes. Ce système est très proche de l'actuel système des contrats de prestations. Plutôt qu'un nombre défini de places d'accueil dans des structures choisies, le canton finance un nombre défini de bons de garde, que les parents peuvent utiliser dans la garderie de leur choix. Les

communes ont ainsi la possibilité de financer elles-mêmes les bons de garde manquants, comme le fait actuellement la ville de Berne, ou alors de dresser des listes d'attente pour les bons de garde.

L'un des inconvénients d'un système de contingentement est qu'il crée une inégalité de traitement entre les parents bénéficiant de bons de garde et ceux qui n'en disposent pas si les communes ne financent pas elles-mêmes les bons manquants. En outre, la charge pour ces dernières est considérablement plus élevée puisqu'elles doivent tenir des listes d'attente, saisir des données pour les indicateurs ou fournir une preuve du besoin.

À notre avis, mieux vaut donc renoncer aux contingents et prendre d'autres mesures si les coûts menacent de dépasser le plafond fixé. Par exemple :

- abaissement du revenu maximum donnant droit à des bons de garde, solution offrant le potentiel d'économies le plus important ;
- augmentation modérée du tarif minimum pour les parents ;
- limitation de l'octroi des bons de garde aux enfants en âge préscolaire ; possibilité de maintenir l'accueil en structure d'accueil de jour pour les écoliers, voire les structures d'accueil de jour extrafamilial, avec toutefois un financement semblable à celui des autres structures d'accueil parascolaires ;
- réduction des subventions pour les élèves d'école enfantine et pondération plus faible du coefficient d'encadrement les concernant.

Une de ces mesures ou un cumul de plusieurs d'entre elles permettrait de réduire les coûts sans passer par des contingents.

d) Conclusion concernant le choix du modèle

Chaque modèle décrit ci-dessus comporte des avantages et des inconvénients. Les moyens politiques et financiers sont décisifs pour leur évaluation :

- Le modèle *liberté de choix limitée* est recommandé s'il n'y a **pas de limite budgétaire cantonale**. Il appartient aux communes de décider d'introduire ou non le système des bons de garde. C'est le seul modèle de subventionnement admis à la compensation des charges. Les coûts pour le canton sont estimés entre 55 millions et 71 millions CHF pour les structures d'accueil et à quelque 8 millions CHF pour les parents de jour.
- L'introduction de bons de garde dans l'ensemble du canton est souhaitable même **avec une limite budgétaire cantonale**, que des moyens supplémentaires soient investis ou non au niveau des communes. Un système uniforme est ainsi appliqué à l'échelle cantonale, facilitant l'introduction de bons de garde intercommunaux. Les coûts à la charge du canton correspondent à la limite budgétaire si celle-ci est inférieure aux valeurs énoncées plus haut. Pour maintenir ces coûts en deçà de ladite limite, plusieurs options sont possibles, sachant que nous déconseillons tout particulièrement l'introduction en parallèle de contingents, qui entraîneraient de nouveaux dysfonctionnements systémiques.

- Sous l'angle de l'**acceptation politique**, nous recommandons un modèle offrant le libre choix entre le système des contrats de prestations et celui des bons de garde. Les communes les plus grandes en particulier disposent déjà de mécanismes bien établis et bien acceptés, et un changement y provoquerait des réticences. Cela dit, le modèle *liberté de choix totale* comporte des inconvénients considérables : plusieurs systèmes coexisteraient dans le canton, compliquant la procédure dans son ensemble et entravant la collaboration intercommunale. Le marché des structures d'accueil conserverait alors son caractère bipartite, et le choix des parents resterait restreint.

En résumé, on peut dire qu'une introduction des bons de garde à l'échelle du canton serait souhaitable sur la base de considérations d'ordre conceptuel et technique. Le modèle de la liberté de choix entre le système des bons de garde et le système des contrats de prestations est certes celui qui recueille le plus de points en raison de sa forte acceptation politique, mais il présente l'inconvénient considérable de faire cohabiter deux systèmes différents.