

**Elaboration d'une loi sur un nouveau mode de financement  
des structures d'accueil de l'enfance**

---

**Résumé de la motion**

Par motion déposée et développée le 27 août 2009 (*BGC* p. 1517), les députées Antoinette de Weck et Nadine Gobet demandent la préparation d'un projet de loi inspiré de la loi du canton de Vaud sur l'accueil de jour des enfants, les représentants des milieux patronaux devant être associés à l'élaboration et l'application du projet.

La loi vaudoise prévoit qu'une fondation évalue les besoins et favorise le développement de l'offre. Elle subventionne les réseaux d'accueil régionaux par des moyens provenant des communes, du canton, ainsi que d'une contribution des employeurs.

Les auteures de la motion estiment que, pour la réussite de ce partenariat public-privé, il est indispensable que les organisations patronales participent dès le début à l'élaboration de cette loi, qu'elles participent à son application en étant représentées au sein du comité de cette fondation et qu'elles fixent elles-mêmes leur contribution.

**Réponse du Conseil d'Etat**

Suite à un examen de la proposition des auteures de la motion, le Conseil d'Etat se prononce comme suit:

**I. Révision totale de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance**

Le canton de Fribourg s'est doté le 28 septembre 1995 d'une loi sur les structures d'accueil de la petite enfance (LStA). Si, à la base, cette loi a permis de répondre à un certain nombre de défis et de rapprocher les pratiques très divergentes, cette loi a aussi démontré ses limites. Notamment l'offre inégalement répartie sur le territoire cantonal et des prix parfois trop élevés ont incité le canton à agir.

Avec l'adoption de la nouvelle Constitution cantonale du 16 mai 2004 et, plus particulièrement son article 60 al. 3, les principes fondamentaux des travaux de réforme ont été posés et confirmés par le peuple fribourgeois. D'une part, selon cet article, l'organisation de l'accueil de la prime enfance doit se faire sur la base d'une collaboration entre l'Etat, les communes et les particuliers. D'autre part, ces prestations doivent être financièrement accessibles. Dans le domaine de l'accueil parascolaire, la nouvelle Constitution cantonale confère à l'Etat un droit d'intervenir activement, mais pas une obligation.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, le Conseil d'Etat a nommé en 2007 une commission chargée de procéder à une révision totale de la LStA. Le projet de loi sera mis en consultation en juin 2010.

Les auteures de la motion relèvent que pour la réussite de ce projet de réforme, il est nécessaire d'associer les employeurs aux travaux. Dès le début de la révision de la LStA, le Conseil d'Etat est allé encore plus loin, car il a intégré l'ensemble des partenaires (acteurs cantonaux, communaux, prestataires et partenaires privés) dans les travaux. A ce titre, l'Union patronale fribourgeoise a participé aux travaux par l'intermédiaire d'un représentant dans la commission.

La Conférence romande de l'égalité a publié en mars 2009 l'étude « Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte ». Cette étude examine les effets financiers sur les familles dont un parent décide d'augmenter le temps de travail et de mettre les enfants en crèche. Il en ressort qu'à Fribourg les frais de garde et d'impôts supplémentaires mangent une bonne part, voire l'entier des revenus générés par l'activité professionnelle supplémentaire. Cela vaut en particulier pour les bas revenus.

Conscient de la charge financière qui pèse sur les familles, le Conseil d'Etat a d'emblée soutenu l'idée d'une participation financière cantonale à l'accueil de la prime enfance. Cependant, il estime que cette participation devrait en premier lieu décharger les familles et non pas les communes.

## **II. Le modèle vaudois**

Le canton de Vaud a institué une fondation pour l'accueil de jour des enfants. Cette fondation est chargée de favoriser et soutenir le développement de places d'accueil et d'octroyer, par l'intermédiaire de réseaux régionaux d'accueil de jour, des subventions afin d'instituer une offre suffisante et financièrement accessible sur tout le territoire du canton. La fondation prendrait en charge 14,4% (participation de l'Etat de Vaud à raison de 6% incluse, le solde étant à charge des communes et des employeurs) du financement de l'accueil de jour.

Cette fondation est gérée par un Conseil de fondation. Il est composé de 12 membres et d'une présidente, soit trois membres représentant l'Etat, trois membres proposés par les communes, trois membres proposés par les organisations économiques représentatives, reconnues à cet effet par le Conseil d'Etat, et trois membres proposés par la Chambre consultative. En plus du subventionnement des nombreux réseaux d'accueil de jour régionaux et locaux, la fondation assume des missions diverses et variées telles que l'évaluation des besoins en matière d'accueil de jour et de l'adéquation entre l'offre et la demande en matière d'accueil de jour, la coordination du développement de l'offre en matière d'accueil de jour, notamment en fixant des objectifs, la reconnaissance des réseaux d'accueil de jour, et le développement de l'accueil d'urgence.

Les 28 réseaux régionaux d'accueil de jour déterminent leur politique tarifaire. Selon les disponibilités, les enfants des habitants du territoire du réseau ont accès à toute l'offre d'accueil collectif et familial proposée par les structures membres du réseau.

Les ressources de la Fondation proviennent d'une contribution annuelle de l'Etat, d'une contribution annuelle des communes, des contributions au fond de surcompensation, perçues auprès des employeurs, conformément à la loi vaudoise sur les allocations familiales, des dons, legs et autres contributions et, le cas échéant, de subventions fédérales. En particulier, en ce qui concerne la contribution des employeurs, les organisations économiques représentatives, reconnues à cet effet par le Conseil d'Etat, fixent le taux des contributions versées par les employeurs au fonds de surcompensation. De par la loi, le taux de contribution ne peut être inférieur à 0,8 ‰ de la masse salariale. Une fois le taux de contribution fixé, le Conseil d'Etat le déclare obligatoire pour tous les employeurs du canton.

Par rapport au développement de la motion, il y a lieu de préciser que les employeurs sont libres d'augmenter leur participation financière. En revanche – et il est important de le rappeler – ils ne sont pas habilités à fixer un montant inférieur au plancher minimal fixé par la loi.

## **III. Propositions du Conseil d'Etat**

De manière générale, vu qu'une partie des propositions des motionnaires est déjà en cours de réalisation et que le projet de révision totale de la LStA sera présenté tout prochainement, le Conseil d'Etat propose de poursuivre les démarches en cours.

En ce qui concerne une éventuelle participation financière du canton, le Conseil d'Etat est entré en matière dès le début des travaux législatifs en 2007. Les auteures de la motion relèvent que les coûts pour les accueils extrafamiliaux peuvent être conséquents pour certaines communes. Ce constat est juste. Néanmoins, pour juger de la répartition des charges entre le canton et les communes, il convient d'analyser l'ensemble des tâches et des charges et non pas d'isoler chaque domaine. De ce point de vue, il est judicieux de procéder à une séparation claire des tâches et de mettre certaines majoritairement ou entièrement à charge de l'une ou de l'autre entité.

Cela dit, à l'image de ce qui se pratique dans une courte majorité des cantons suisses, pour les accueils préscolaires, le Conseil d'Etat propose d'introduire un subventionnement cantonal, en complément à l'effort fourni par les communes. Pour ce faire, le Conseil d'Etat souhaite introduire le système le moins compliqué et le moins bureaucratique possible. Partant, il examine l'introduction d'un forfait par heure de garde. Ainsi, le risque d'une répartition déséquilibrée, voire arbitraire, qui conduirait à de nouvelles inégalités est banni. Par contre, le Conseil d'Etat ne souhaite pas introduire de soutien aux frais de fonctionnement des structures d'accueil extrascolaires, ce domaine relevant – à Fribourg comme dans la majorité des autres cantons suisses – des compétences communales.

L'idée de faire participer les employeurs aux coûts des frais de garde par l'introduction d'une participation perçue selon le même modèle que les allocations familiales a été examinée dès le début des travaux en 2007. Elle est intégrée à l'avant-projet élaboré par la commission.

En effet, comme il ressort de l'étude de la Conférence latine des bureaux de l'égalité « La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte », les employeurs tirent un certain nombre d'avantages des structures d'accueil extrafamiliales permettant la conciliation de la vie familiale et du travail :

- Les familles ont un pouvoir d'achat augmenté grâce à une plus grande participation au marché du travail.
- Les parents conservent et développent leurs savoirs professionnels, ce qui se traduit par l'accès à des emplois plus qualifiés et mieux rémunérés tout au long de la vie active.
- Les entreprises ont accès à un réservoir élargi de travailleur-euse-s plus qualifié-e-s. Les coûts relatifs à la rotation du personnel diminuent.
- Celles qui participent aux frais de garde de leurs employé-e-s sont plus attrayantes en tant qu'employeur.
- L'économie régionale bénéficie de la création d'emplois pour du personnel éducatif, d'intendance et administratif.
- Les entreprises profitent d'être installées dans une région plus attrayante pour les travailleur-euse-s parce qu'elle offre des structures d'accueil.

Les montants de la participation des employeurs doivent être déterminés dans le respect du contexte économique. De plus, les employeurs seront informés sur l'utilisation de la part patronale par l'intermédiaire d'une commission désignée à cet effet.

Lors des travaux de la commission chargée de procéder à la révision totale de la LStA, les différents modèles cantonaux de soutien aux structures d'accueil extrafamiliales ont été examinés. L'idée de créer une fondation chapeautant de nombreux réseaux régionaux, comme cela se fait dans le canton de Vaud, a été rejetée par l'ensemble des partenaires. En l'état actuel de la discussion, ce modèle ne semble pas convenir aux attentes dans notre canton. Dès lors, le Conseil d'Etat ne juge pas opportun d'instituer une fondation sur le modèle vaudois.

#### **IV. Conclusion**

Vu ce qui précède et étant donné les travaux effectués à ce jour en la matière, le Conseil d'Etat vous propose de fractionner la motion en deux parties, et

- d'accepter la partie de la motion demandant l'élaboration d'une loi sur les structures d'accueil extrafamiliales en collaboration avec des représentants de l'économie ainsi que l'introduction d'une participation de l'Etat et des employeurs pour les structures d'accueil extrafamiliales préscolaires et de confirmer, de ce fait, le fruit des travaux effectués durant les deux années précédant le dépôt de la présente motion ;
- de refuser toute proposition allant au-delà, en particulier l'introduction d'une fondation selon le modèle du canton de Vaud.

En cas de refus du fractionnement par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat propose de rejeter la motion.

Fribourg, le 4 mai 2010

de Weck Antoinette / Gobet Nadine, députée		M1078.09	
Loi sur un nouveau mode de financement des structures d'accueil de l'enfance		DSAS	
		Cosignataires:	3
Reçu SGC:	27.08.09	Transmis Dir.:	17.09.09*
		Parution BGC:	sept. 2009

### Dépôt

Les motionnaires demandent au Conseil d'Etat de proposer au Grand Conseil un projet de loi inspiré de la loi du canton de Vaud sur l'accueil de jour des enfants (RS 211.22 – [http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv\\_site/index.xsp](http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv_site/index.xsp)), en associant les représentants des milieux patronaux à son élaboration et à son application.

Cette loi vaudoise prévoit qu'une fondation évalue les besoins et favorise le développement de l'offre. Elle subventionne les réseaux d'accueil par des subventions communales et cantonales, ainsi que par une contribution des employeurs. Pour la réussite de ce partenariat public-privé, l'expérience a démontré qu'il est indispensable que les organisations patronales participent dès le début à l'élaboration de cette loi, qu'elles fixent elles-mêmes leur contribution et qu'elles participent à son application en étant représentées au sein du comité de cette fondation.

### Développement

#### 1. Nécessité des structures d'accueil

Comme le relevait le Conseil d'Etat dans sa réponse commune à la motion N° 079.04 Antoinette Romanens / Nicole Aeby-Egger et au postulat N° 268.04 Catherine Keller-Studer (structures d'accueil de la petite enfance), « *il n'est aujourd'hui plus possible de contester la nécessité économique et démographique des structures d'accueil de la petite enfance. Ainsi, selon les statistiques du recensement populaire 2000, 40% des femmes qui occupent une position de cadre supérieur n'ont pas d'enfants. De plus, le nombre de femmes sans enfants ne cesse d'augmenter. Le manque de structures d'accueil est un des éléments importants de la difficulté de concilier vie professionnelle et vie familiale.*

*Il s'agit d'un véritable dilemme pour les femmes et les familles d'aujourd'hui qui souvent doivent choisir entre une carrière professionnelle et une vie familiale. La statistique montre que la décision se fait de plus en plus en faveur de la vie professionnelle, ce qui se comprend bien également d'un point de vue économique. De nombreuses études démontrent que le fait d'avoir des enfants dans une famille dite traditionnelle est un risque de pauvreté. Souvent un salaire ne suffit plus pour subvenir aux besoins d'une famille. Concilier la vie professionnelle et la vie familiale est une question de politique féminine mais également une question économique.*

*De plus, l'économie fribourgeoise ne peut pas se permettre de renoncer aux ressources humaines que constitue plus de la moitié de la population. L'économie a besoin du savoir-faire et des connaissances professionnelles des femmes. Concilier la vie familiale et la vie professionnelle est aussi une question de développement économique et donc de maintien du standard de vie de notre société ».*

Or, les chiffres de l'OFS indiquent qu'en 2005, Fribourg comptait 27 crèches, ce qui représentait 1,34 établissements pour 1000 enfants. Il s'agit du taux le plus bas en comparaison avec les autres cantons de l'espace Mittelland (Berne, Fribourg, Jura, Neuchâtel, Soleure) et de la région lémanique (Genève, Vaud, Valais). Au niveau suisse, Fribourg se classe treizième<sup>†</sup>. Il faut en outre relever que les tarifs pratiqués dans notre canton se situent dans la moyenne supérieure des tarifs appliqués par d'autres villes suisses<sup>‡</sup>.

\* date à partir de laquelle court le délai de réponse du Conseil d'Etat (5 mois).

† « Portrait des familles fribourgeoises, esquisse des statistiques 2009 », Publication du Bureau de l'égalité, p. 27.

‡ « Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte », Etude sur l'impact de la fiscalité et des frais de crèche, mars 2009, p. 53, Conférence romande de l'égalité, Cahier Fribourg

## **2. Financement des structures d'accueil**

Selon la législation actuelle, la mise en place et le financement des structures d'accueil de la petite enfance sont à la charge des communes, le canton ne finançant que les frais de formation du personnel éducatif (art. 3 de la Loi sur les structures d'accueil de la petite enfance). Le coût de ces structures grève lourdement les finances communales. Il faut souligner que le canton de Fribourg est le seul canton romand à ne pas participer aux frais de garde. Pour exemple, la ville de Fribourg a dépensé en 2008 pour les crèches et les garderies Fr. 3'229'052.75 (cf. comptes 2008, p. 51). La commune de Villars-sur-Glâne a dépensé en 2008 pour les crèches, écoles maternelles et accueils de jour Fr. 1'612'262.30 (cf. comptes 2008, p.17), ceci pour une population d'environ 11'000 habitants.

La garde des enfants ne s'arrête pas à l'âge d'entrée à l'école. De plus en plus de parents demandent à ce que leurs enfants soient gardés avant ou après l'école ainsi qu'à la pause de midi. Alors que dans le canton, le règlement d'application de la loi sur l'enfance et la jeunesse prévoit que les communes mettent sur pied et soutiennent les structures d'accueil parascolaires, seules 28 communes, dont la moitié en Sarine ont fait face à cette obligation. Dès l'entrée en vigueur du Concordat Harnos, les cantons seront tenus d'offrir une prise en charge des élèves en dehors du temps d'enseignement (art. 11). Les coûts de ces structures viendront s'ajouter à ceux de l'introduction de la 2<sup>e</sup> année d'école enfantine. Il apparaît donc primordial de trouver de nouvelles sources de financement pour soulager la charge des communes.

Les accueils extra-scolaires à Villars-sur-Glâne, sans 2<sup>e</sup> enfantine, auront coûté pour 2008 Fr. 336'245.50, déduction faite de la participation des parents, et pour la commune de Fribourg Fr. 1'677'344.20 (cf. comptes 2008 p. 52 et 53).

## **3. Coordination des différentes structures**

Aux soucis des parents de trouver une place d'accueil et aux difficultés financières des communes, s'ajoutent la nécessité de coordonner les différentes structures d'accueil (préscolaire, parascolaire, accueil familial) et celle d'assurer une répartition de ces structures sur l'ensemble du territoire cantonal.

## **4. L'exemple de la loi vaudoise**

La loi vaudoise du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants répond à ces demandes. Elle vise la création de nouvelles places d'accueil, à des conditions accessibles pour les parents, sur l'ensemble du territoire et la mise en réseau des diverses structures.

Une fondation de droit public évalue les besoins et favorise le développement de l'offre. Elle subventionne les réseaux d'accueil par des subventions communales et cantonales ainsi que par une contribution des employeurs. Pour la réussite de ce partenariat public-privé, l'expérience a démontré qu'il est indispensable que les organisations patronales participent dès le début à l'élaboration de cette loi, qu'elles fixent elles-mêmes leur contribution et qu'elles participent à son application en étant représentées au sein du comité de cette fondation.

## **Conclusion**

Les motionnaires demandent au Conseil d'Etat de proposer au Grand Conseil un projet de loi inspiré du modèle du canton de Vaud, en associant les représentants des milieux patronaux à son élaboration et à son application.