

**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 attractives 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 attractive 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