

ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE :

UN ATOUT POUR LES COMMUNES

INFORMATIONS SUR L'ACCUEIL EXTRAFAMILIAL DE LA PETITE ENFANCE
DANS LE CANTON DE FRIBOURG
1999

BUREAU DE L'ÉGALITÉ ET DE LA FAMILLE, FRIBOURG

Table des matières

Introduction	4
Chapitre 1 Une loi contestée	5
Chapitre 2 Deux ans de transition	7
2.1 Interprétations multiples de la loi et retards	
2.2 Des négociations difficiles et de longue haleine	
2.3 Une exigence de qualité	
Chapitre 3 Inégalités dans l'offre	10
Tour d'horizon dans les districts	
Chapitre 4 Des frais de garde très élevés	13
4.1 Des tarifs inversement proportionnels aux subventions	
4.2 Accueil familial plus cher pour les revenus moyens	
4.3 Tarifs comparés: trois exemples	
Conclusion De nombreux problèmes subsistent	20
Recommandations	22

Femmes et travail

En Suisse, environ 60 % (1994) des mères de famille exercent une activité lucrative.

Lorsque l'âge de l'ainé-e des enfants se situe entre 0 et 6 ans, 46,4% des mères de famille exercent une activité lucrative, dont 8% à plein temps et 38,4% à temps partiel¹.

Dans le canton de Fribourg, les femmes représentent 40,45 % du nombre total de personnes occupées dans les entreprises du secondaire et du tertiaire dans tous les districts. Elles occupent 27,35 % des emplois à temps complet et 81,8 % des emplois à temps partiel. Il n'y a pas de véritable clivage entre le centre (Fribourg et plus globalement la Sarine) et les districts périphériques à la différence près que les femmes sont plus nombreuses à occuper des emplois à temps complet à Fribourg et en Sarine que dans les autres districts. Globalement, la proportion de femmes dans les entreprises est donc aussi importante dans les districts qu'à Fribourg.

Comment s'organisent les familles ?

En fait les besoins en structures d'accueil varient selon le taux d'activité et le réseau familial et social de chaque famille. En Suisse, ce sont surtout les grands parents qui s'occupent des enfants lorsque les pères et les mères sont au travail. Pour les familles dont le plus jeune enfant a entre 0 et 7 ans, les solutions de garde se répartissent ainsi² :

- ◆ 43,6 % les grands parents
- ◆ 20,5 % une autre personne de la famille (tante, oncle, sœur,...)
- ◆ 15,4 % les mamans de jours
- ◆ 7,7 % les crèches

Concernant les places mises à disposition par les structures d'accueil, il y avait, pour l'ensemble de la Suisse, 1,34 places disponibles pour 100 enfants (1991). Pour le canton de Fribourg, 0,5 seulement³.

¹ Office fédéral de la statistique OFS, Vers l'égalité ? La situation des femmes et des hommes en Suisse. Deuxième rapport statistique, Berne, 1996

² ibidem : ces chiffres sont tirés de l'enquête suisse sur la population active de l'ESPA 1994

³ ibidem : ces chiffres sont tirés du recensements des entreprises 1991

Introduction

L'accueil extra-familial de la petite enfance est un volet essentiel d'une véritable politique en faveur des familles et de l'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'emploi. Le Bureau et la Commission de l'égalité et de la famille se sont déjà penchés sur ce thème en publiant, en 1995, une brochure d'information intitulée *Quels Nids?*⁴. A l'époque, le Grand Conseil débattait d'un projet de loi-cadre sur les structures d'accueil de la petite enfance qui présentait un pas important vers la reconnaissance de nouvelles réalités sociales, celle du travail des femmes, de l'évolution des familles et des besoins socio-éducatifs des enfants de moins de 6 ans. Cette loi est entrée en vigueur le 1er janvier 1997. Les communes ont disposé d'un délai de deux ans pour évaluer les besoins de leur population et signer des conventions de subventionnement avec les structures d'accueil. De leur côté, les crèches, garderies, mamans de jour, écoles maternelles et groupe de jeux ont eu, durant cette période, à s'adapter à des critères de qualité en matière de qualification du personnel et de gestion.

En ce début d'année 1999, la loi est donc entrée en force. Quel constat, peut-on établir? La loi de 1995 permet-elle aux familles fribourgeoises de mieux concilier vie professionnelle et éducation des enfants? Quels sont les coûts de placement d'un enfant pour une famille ? Quels sont, dans une perspective de politique familiale, les problèmes soulevés par cette loi? Ces questions sont au coeur de cette enquête réalisée auprès des principales structures d'accueil du canton. Nous nous sommes avant tout concentré(e)s sur les crèches, garderies et associations de Mamans de jour, puisqu'elles permettent aux deux parents d'exercer simultanément leurs activités professionnelles⁵.

La situation au mois de juin 1999 en matière d'accueil de la petite enfance dans le canton de Fribourg est contrastée. Certaines données sont précises et durables, d'autres incomplètes et susceptibles de modifications. C'est le reflet d'une réalité très complexe, où - à quelques groupements de communes près - chaque commune a sa propre vision des besoins de la petite enfance et des familles, sa propre interprétation de la loi, sa manière propre de négocier avec les structures d'accueil et ses exigences particulières.

Après un rappel des éléments essentiels de la loi et une description des différents types de structures d'accueil de la petite enfance et des besoins auxquels ils répondent, nous donnerons un aperçu des deux années de transition pour ensuite entrer dans le vif du sujet: l'offre d'accueil dans chaque district, les tarifs pratiqués et les problèmes liés à l'application de la loi pour les familles, sous forme de constats.

Nous remercions toutes les structures d'accueil de la petite enfance, associations de Mamans de jour et Parents d'accueil, crèches, l'Office cantonal des mineurs, la Fédération de crèches et garderies fribourgeoises, l'Association des écoles maternelles, le service statistique de l'Etat de Fribourg, le département des communes et celui de la santé publique, ainsi que les communes qui ont fait le maximum pour nous fournir les renseignements demandés.

⁴ *Quels Nids ? Informations sur l'accueil extra-familial de la petite enfance dans le canton de Fribourg*, rédaction Annette Wicht, édition Bureau cantonal de l'égalité hommes-femmes et de la famille, 1995

⁵ Nous avons renoncé à donner une image détaillée des structures de type « socialisation », écoles maternelles, jardins d'enfants et groupes de jeux . Celle-ci nécessiterait une enquête séparée.

Chapitre 1 Une loi contestée

L'origine de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance est à rechercher à la fin des années 80 lorsque les milieux de la petite enfance alertent le public sur la situation catastrophique des finances des crèches et le besoin de nouvelles places d'accueil. Le processus législatif s'enclenche par le dépôt d'une motion au Grand Conseil, motion qui propose pour les structures d'accueil un subventionnement conjoint de l'Etat et des communes. Le principe d'une loi est accepté par le Conseil d'Etat en 1990, mais l'idée du subventionnement conjoint est abandonnée. Si l'avant-projet de loi prévoit que les communes devront prendre en charge la totalité de la différence entre le prix coûtant et le prix payé par les parents, le projet de loi, modifié après la procédure de consultation, fixe le taux de cette prise en charge à « au moins une partie de cette différence ». Finalement le Grand Conseil se détermine pour une troisième variante qui dispose que la subvention communale couvre tout ou partie de la différence entre le prix coûtant et le prix payé par les parents, autrement dit du déficit.

La loi sur les structures d'accueil de la petite enfance est adoptée le 28 septembre 1995. Le règlement d'application suit un an plus tard. Il fixe l'entrée en vigueur de la loi au 1er janvier 1997. Les communes ont disposé d'un délai de deux ans pour la signature des conventions de subventionnement avec les structures d'accueil.

La loi vise à fournir un nombre de places d'accueil suffisant et de qualité aux familles du canton en réglant l'octroi de subventions aux structures de la petite enfance (art. 1).

Les communes sont chargées d'évaluer les besoins en tenant compte des intérêts de leur population et des différents types d'accueil (art. 1 du règlement) (voir encadré I). Elles subventionnent tout ou partie de la différence entre le prix coûtant et le prix payé par les parents (art. 4) pour leurs enfants placés dans des structures autorisées. Elles peuvent également créer de telles structures.

Les structures d'accueil déterminent le prix coûtant de prise en charge et fixent le barème des tarifs payés par les parents. Les tarifs payés par les parents sont échelonnés en fonction de leur capacité économique (art.5). Les structures d'accueil doivent tenir une comptabilité et soumettre leurs budgets, comptes et tarifs à la commune de siège ou à un autre organe que celle-ci désigne (art.4).

Les différents types de structures d'accueil répondent à des besoins différents (encadré I)

Structures à temps d'ouverture élargie (TOE) permettant aux deux parents d'exercer une activité professionnelle:

- ♦ **Crèche:** lieu d'accueil institutionnel pour les enfants de 0 à 6 ans, géré par des professionnelles de l'éducation, ouvert 10 à 12 heures par jour, avec repas de midi et possibilité de faire la sieste; il est destiné aux parents qui ont besoin d'un accueil large et régulier, familles monoparentales ou familles dans lesquelles les deux parents ont un emploi; l'institution doit compter une éducatrice par groupe de 4 enfants de 0 - 2 ans, une pour 6 enfants de 2 - 4 ans et une pour 8 enfants de 4 à 6 ans; 2/3 des postes doivent être occupés par du personnel qualifié.
- ♦ **Garderie:** lieu d'accueil institutionnel, apparenté à la crèche, géré par des professionnelles de l'éducation, mais sans possibilité de prendre le repas; il est destiné à des parents dont le besoin de garde est moins important; les heures d'ouverture sont variables, entre 5 et 10 heures par jour; l'institution doit compter une éducatrice par groupe de 5 enfants de 0 - 2 ans, une pour 7 enfants de 2 - 4 ans et une pour 10 enfants de 4 à 6 ans; 2/3 des postes doivent être occupés par du personnel qualifié.
- ♦ **Structure d'accueil de type familial:** l'enfant est placé dans une famille selon les besoins précis des parents; cette structure répond aux besoins de garde réguliers et irréguliers; l'horaire journalier se situe entre 10 et 12 heures par jour, avec un placement possible la nuit ou le week end; les éducateurs et éducatrices au foyer n'ont pas de formation pédagogique, mais sont affiliés à une association agréée par l'Office cantonal des mineurs et qui organise des cours de base; un parent d'accueil ne peut pas accueillir plus de 3 enfants entre 0 et 6 ans simultanément, les propres enfants en bas âge du parent d'accueil sont comptés dans l'effectif et l'espace familial doit se prêter au nombre d'enfants accueillis.

Structures à temps d'ouverture restreint (TOR), de socialisation ou de préscolarisation:

- ♦ **Ecole maternelle, jardin d'enfants, groupe de jeu:** lieu d'accueil pour les enfants entre 3 et 6 ans, ouvert entre 2 et 3 heures par demi-jour; il répond à un besoin de socialisation; une maîtresse maternelle diplômée peut accueillir 10 à 12 enfants de 3 à 4 ans ou 12 à 14 enfants de 4 à 6 ans; une aide auxiliaire permet d'augmenter l'effectif du groupe de 3 à 4 enfants.
- ♦ **Garderie, garderie auto-gérée, halte-garderie:** ces lieux d'accueils, ouverts entre 2 et 4 heures par jour, reçoivent des enfants entre 0 et 6 ans; ils répondent à un besoin de socialisation ou de garde restreint; l'institution doit compter une éducatrice par groupe de 5 enfants entre 0 et 2 ans ou de 8 à 10 enfants de 2 à 6 ans; la moitié du personnel doit être qualifié.

Chapitre 2 Deux ans de transition

Communes et structures d'accueil disposaient d'un délai de deux ans pour mettre en application la loi entrée en vigueur le 1er janvier 1997. En l'absence d'une interprétation dominante de la loi au niveau cantonal, cette application s'est faite au gré de la volonté politique et du dynamisme de l'un ou l'autre des acteurs. Les négociations entre communes et structures d'accueil en vue de la signature de conventions ont été (et sont) parfois très difficiles. Cette période de transition, où s'affrontent également des représentations divergentes des besoins de la petite enfance et du rôle des femmes dans la société, n'est pas encore terminée: toutes les communes n'ont pas signé de conventions avec des structures d'accueil.

2.1 Interprétations multiples de la loi et retards

Les communes ont-elles une obligation de subvention dès le 1er janvier 1997? Que recouvre "le tout ou partie" ou plus précisément "la partie"? Pendant la phase de transition, ces questions se posent partout. Les communes ont besoin d'informations, de modèles de convention et de règlement communal, bref de directives. En attendant, de nombreuses communes invoquent le délai de deux ans pour repousser l'échéance et "la partie" pour limiter les dépenses. Les structures d'accueil en proie aux déficits demandent la totalité et le versement dès le 1er janvier 1997. Le faible consensus lors de l'adoption de la loi se retrouve au moment de l'application. L'Etat ne joue pas les arbitres. Chacun attend les arrêts du Tribunal administratif.

Finalement, un bulletin d'information aux communes est publié deux mois avant l'échéance du délai de transition par le Département des communes et l'Office cantonal des mineurs, l'organe auquel la loi impute un rôle d'aide, de conseil, mais qui a aussi un mandat de surveillance des structures d'accueil.

Sur la question du subventionnement, le document précise que "la commune peut prendre en charge au moins une partie ou le tout de la différence..., pour autant que les montants octroyés soient suffisants et ne conduisent pas la structure d'accueil à devoir fermer ses portes par manque de moyens".

Décisions administratives et arrêt du Tribunal administratif

Plusieurs points de la loi ont d'ores et déjà donné lieu à des recours de parents, de structures d'accueil ou de communes. Le premier point litigieux traité est celui des structures à subventionner. Dans un arrêt du 24 septembre 1998, le Tribunal administratif indique que les communes ne sont pas tenues de subventionner d'autres structures que celles avec qui elles ont signé une convention. Autrement dit, une commune subventionnant la crèche située sur son territoire n'est pas obligée de subventionner la crèche d'une autre commune. Deuxième point contesté, le paiement d'une partie seulement de la différence. En reprenant l'argumentation du Bulletin d'information aux communes (novembre 1998), la Préfecture de la Sarine admet le paiement d'une partie seulement du déficit, "... pour autant que les montants octroyés soient suffisants et ne conduisent pas la structure d'accueil à devoir fermer ses portes par manque de moyens" (décision du 25 janvier 1999). Enfin, un troisième élément a été contesté devant la Préfecture du Lac; il concerne le choix du type de structure. Une commune remplit-elle son obligation de répondre aux besoins, si elle propose à ses habitants un seul type d'accueil (les mamans de jour en l'occurrence), alors que des parents souhaitent un placement en crèche? Le recours est pend.

2.2 Des négociations difficiles et de longue haleine

Dans les structures d'accueil, cette phase de transition est une période d'intense activité: introduction de nouveaux instruments de gestion (comptabilité, calcul du prix coûtant, établissement de statistiques, barème de tarifs échelonnés, etc.) et négociations de conventions. Les comités d'associations, les directrices de crèches, les coordinatrices d'associations de Mamans de jour entreprennent de très nombreuses démarches pour solliciter des entrevues auprès des communes, proposer des conventions. Souvent ces démarches restent vaines et les courriers sans réponse. Les représentant(e)s des structures d'accueil se heurtent à de fortes résistances, d'ordre financier et idéologique quant au rôle des femmes dans la société et aux besoins de placement des familles.

Les déclarations du type " les femmes prennent le travail des chômeurs " ou " les structures d'accueil c'est seulement pour permettre aux femmes d'aller boire des cafés " ou " quand on a des enfants, on s'en occupe " sont fréquentes. Certaines communes, avant d'entrer en matière, demandent aux structures d'accueil le nom des enfants, d'autres exigent des modifications de budget ou de tarifs aux parents. En effet, de nombreuses communes considèrent cette loi dans une perspective d'aide sociale plutôt que de politique familiale. Pour ces communes, les parents devraient payer le prix coûtant déjà à partir d'un revenu moyen (voir chap. 4).

Avec certaines communes, notamment celles qui ont déjà une certaine tradition en matière de subventionnement de l'accueil de la petite enfance, les négociations ont été plus faciles. Ainsi, la ville de Fribourg a fait un effort financier important en faveur de la petite enfance entre 1997 et 1998. Elle a aussi modifié son système de subventionnement : toutes les crèches ont été placées à la même enseigne; les tarifs ont été unifiés et les conditions de travail du personnel améliorées. La ville de Fribourg a décidé de prendre en charge la totalité du déficit pour les crèches et garderies-écoles maternelles qu'elle subventionne. Des tractations sont en cours avec l'association des Mamans de jour pour modifier le système de subvention forfaitaire en vigueur jusqu'ici.

Les communes de Marly et Villars-sur-Glâne ont pris rapidement le taureau par les cornes dès 1997. Avec, pour la première, une crèche sur son territoire et pour la seconde deux crèches, ces communes ont également signé des accords avec les mamans de jour.

Certaines communes encore ont pris des initiatives intéressantes, notamment pour évaluer les besoins de la population (voir encadré II). Dans les districts périphériques, les chefs-lieux de district ont, d'une manière générale, montré une plus grande volonté d'appliquer la loi que les communes rurales (voir chap. 3).

2.3 Exigences de qualité

Le secteur des milieux d'accueil de l'Office cantonal des mineurs (OCM) a également déployé une intense activité pendant cette période de transition. Travail d'information sur la loi, en collaboration avec les préfets, lors d'assemblées de communes, participation à des groupes de travail intercommunaux, renseignements téléphoniques, examen des règlements communaux, mais également et surtout visite de toutes les structures d'accueil (crèches, garderies, écoles maternelles et autres groupes de jeu) pour évaluer leur conformité avec les normes de qualité établies. En effet, seules les structures disposant d'une autorisation peuvent être subventionnées.

Une étude pour évaluer les besoins (encadré II)

L'évaluation des besoins de la population s'est faite de façon très diverses dans le canton. Certaines communes ont envoyé des questionnaires à leurs habitants, d'autres ont posé des questions via le bulletin communal, d'autres n'ont rien entrepris. Une seule région, la Conférence régionale de Sarine ouest, regroupant les communes du Cercle de justice de paix de Prez-vers-Noréaz et la commune de Matran (au total 8700 habitants), a véritablement consacré du temps à cette évaluation. Dans le cadre d'un partenariat avec la Chaire de travail social de l'université de Fribourg, une étude a été menée pendant près d'un an, entre décembre 1997 et octobre 1998. Cette façon de procéder est unique dans le canton.

"Cette étude n'avait pas pour but d'aboutir à des solutions", précise l'une des quatre étudiantes qui ont mené cette recherche-action avec un groupe de conseillers/ères communales mandatés par la Conférence régionale. Il s'agissait plutôt, pour les 14 communes qui venaient de créer cette Conférence régionale, de réfléchir ensemble à la manière d'appliquer de façon harmonisée une nouvelle loi. Un recensement des structures existantes a été fait, ainsi qu'une évaluation des besoins des parents d'enfants entre 0 et 6 ans. Pour ce faire un questionnaire détaillé a été envoyé à un échantillon des 600 familles concernées.

La recherche est aujourd'hui terminée. Il ressort de l'enquête (non publiée) réalisée auprès des parents que la plupart des familles dans lesquelles les deux parents travaillent ont recours au placement. Dans 50 % des cas, le placement est fait dans une structure. Dans les autres cas, les enfants sont placés chez une personne de confiance. Près de la moitié des enfants sont placés dans plusieurs lieux de garde.

"La collaboration intercommunale a été harmonieuse", souligne la syndique d'Avry-sur-Matran. Mais cette étude n'est que le début d'un processus. "Elle a favorisé la prise de conscience des besoins de la petite enfance dans les communes", ajoute une conseillère communale à Corserey. Maintenant, les communes devront encore définir si elles souhaitent adhérer à un "pot commun", sur le modèle du pot commun en matière d'aide sociale, ou collaborer de façon individuelle avec les différentes structures d'accueil. Des modèles de règlements communaux et de convention vont être établis. Et des contacts seront pris avec les structures d'accueil de la région.

Les critères de qualité à respecter pour obtenir une autorisation d'accueil sont multiples. Il y a des exigences en matière d'infrastructure, comme la surface et le nombre de locaux, et en matière de nombre et de qualification du personnel (celui-ci varie selon le type d'accueil), notamment. Ainsi, la proportion de personnel qualifié doit atteindre les deux tiers du total du personnel. Impossible donc de faire fonctionner une crèche avec une majorité de personnel non qualifié dans le domaine éducatif. Le respect du critère de qualification du personnel est essentiel pour garantir des prestations de qualité, comme l'exige la loi (art. 1), mais il a une incidence directe sur le budget des structures d'accueil, le personnel qualifié pouvant prétendre à une meilleure rétribution que le personnel non-qualifié.

Les structures qui ne répondent pas encore à ces normes de qualité sont au bénéfice d'autorisations provisoires ou conditionnelles. Pour combler certaines lacunes de qualification, l'Office cantonal des mineurs a chargé l'Ecole supérieure de travail social de Fribourg de mettre sur pied une formation ad hoc à l'intention du personnel des structures d'accueil de la petite enfance dont les qualifications ne satisfont pas aux normes. Cette formation de 25 jours est répartie sur deux ans. Elle donne droit à une attestation de formation initiale en éducation de la petite enfance et permet aux titulaires de poursuivre leur activité au sein d'une structure autorisée.

Chapitre 3 Inégalités dans l'offre : un tour d'horizon dans les districts

Les familles fribourgeoises ne sont pas égales devant la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance. Il y a des disparités importantes au niveau de l'offre d'accueil entre les différents districts. Un clivage ville-campagne existe. Fribourg et certaines communes de l'agglomération disposent de structures d'accueil différenciées alors que dans les districts périphériques, l'offre de structures de garde est parfois limitée à un seul type de structure, comme les "Mamans de jour/Parents d'accueil" dans les districts du Lac et de la Singine. L'offre d'accueil est une chose, le taux de subventionnement des structures en est une autre, qui sera aussi abordé par le biais du coût de placement pour les parents (voir chap.4). Les données ci-dessous sont le reflet de la situation au mois de juin 1999.

Sarine

La Sarine est le district le mieux doté en structures d'accueil de la petite enfance. Elle compte onze crèches quasiment complètes, dont cinq à Fribourg, plusieurs garderies-écoles maternelles à Fribourg, un service régional de mamans de jour et une cinquantaine d'écoles maternelles, jardins d'enfants ou groupes de jeu. La structure la plus largement répandue est l'accueil familial. En effet, 34 communes (mars 99 : 28) sur 51 avaient, au 15 juin 1999, signé une convention avec l'association des Mamans de jour. Celles-ci s'engagent à prendre en charge la totalité de la différence entre le prix coûtant d'accueil (prix de revient) et le prix payé par les parents en fonction de leur revenu.

Quatre autres crèches sont situées dans l'agglomération de Fribourg, à Marly, Givisiez et Villars-sur-Glâne. Il y a une sorte de libre passage entre les communes de Fribourg et de Villars-sur-Glâne : les enfants d'une commune peuvent fréquenter les structures de l'autre, pour autant que la parité soit respectée. La commune de Marly paie quasiment la totalité de la différence pour les enfants de la commune placés dans la crèche de Marly, mais elle ne subventionne qu'en partie le déficit pour les enfants placés dans d'autres crèches. Une vingtaine de communes, notamment du Plateau du Mouret, ont signé une convention avec la crèche de Marly; celles-ci prennent en charge la totalité de la différence. La crèche de Givisiez accueille aussi des enfants de très nombreuses communes, mais toutes ces communes n'ont pas signé de convention. Celles qui l'ont fait prennent en charge, selon différents arrangements, la totalité de la différence. Enfin, à noter qu'une nouvelle crèche avec bébés est en projet à Granges-Paccot. Son ouverture est prévue pour septembre 1999.

La crèche d'Avry-sur-Matran a signé des conventions avec plusieurs communes des alentours. Les communes du cercle de justice de paix de Sarine-ouest ont réussi à se mettre d'accord pour avoir une politique de la petite enfance commune (voir encadré II, chap 2). La crèche de Farvagny est en moins bonne posture, même si elle est quasiment complète (90 %). En effet, seules deux communes ont signé une convention. Les dix communes du Gibloux ont cependant promis un versement forfaitaire pour 1999. Mais la loi prévoit des subventions communales calculées sur la base du nombre d'enfants fréquentant la crèche et des tarifs payés par les parents.

Gruyère

La structure d'accueil la plus répandue en Gruyère est l'accueil familial. Au 15 juin 1999, 16 communes (mars 99 : 11) sur 40 avaient signé une convention avec l'association des Mamans de jour de la Gruyère pour la prise en charge de la totalité du déficit. Mais le district compte aussi quatre crèches-garderies, dont deux à Bulle, une à Marsens et une en phase de lancement à Pringy.

Bulle se distingue en Gruyère en subventionnant la totalité du déficit d'une des deux crèches-garderies situées sur son territoire et qui accueille principalement des enfants de Bulle (sauf les bébés). Elle subventionne aussi le service des mamans de jour.

Les trois autres crèches-garderies sont dans une situation plus critique. En effet, la deuxième crèche de Bulle fréquentée par de nombreux enfants des villages alentour - mais qui n'a signé aucune convention - fermera ses portes à la fin du mois de juillet. Ses responsables envisagent, pour l'automne, la création d'une nouvelle crèche-garderie. La crèche de Marsens, la seule pouponnière du district, a deux conventions en poche. Des propositions ont été envoyées aux communes en ce début d'année. Bulle d'où proviennent une dizaine de bébés a répondu négativement. Et l'association attend les autres réponses. La nouvelle garderie de Pringy est, elle aussi, à la recherche de subventions, surtout dans les communes de l'Intyamon.

Veveyse

Les parents de la Veveyse peuvent faire appel à l'association des Mamans de jour et à deux crèches, l'une située à Châtel-St-Denis, l'autre à Bossonnens. L'Association des communes de la Veveyse a adopté un modèle de convention de prise en charge de la totalité du déficit que les communes doivent encore ratifier individuellement avec les structures que leurs jeunes habitants fréquentent. La crèche de Châtel-St-Denis a terminé ses démarches; toutes les communes de domicile des enfants accueillis ont signé la convention. Pour la crèche de Bossonnens et l'association des Mamans de jour, les formalités de signature des conventions ne sont pas encore terminées.

Glâne

Dans la Glâne, il y a peu de conventions de subventionnement signées. Certes, l'association des Mamans de jour est jeune, elle a été créée en décembre 1997. Mais, au 15 juin 1999, seules 7 communes (mars 99 : 3) sur 44 avaient signé une convention avec cette association. L'association a dû renoncer à plusieurs placements, parce que les communes de domicile refusaient de les subventionner. A noter que pour l'année en cours, les 3/4 des parents ayant sollicité un placement auprès de cette association payent le prix coûtant, ce qui signifie que les communes de domicile n'ont rien à déboursier pour ces placements-là.

Du côté de l'accueil institutionnel, le district compte deux crèches, l'une à l'Hôpital de Billens et l'autre à Romont. La première est une structure d'entreprise, mais qui accepte d'autres enfants que ceux du personnel. Elle est donc indirectement financée par l'Etat et les communes de la Glâne.

La crèche de Romont est confrontée aux mêmes difficultés que l'association des Mamans de jour, en ce qui concerne la signature de conventions. Au début de l'année, elle a cependant décroché une convention avec la commune de Romont qui prévoit la prise en charge de la totalité du déficit pour les places occupées par les enfants de Romont (50 % des enfants de la crèche). Une autre commune a signé une convention.

Broye

Dans la Broye, une association de Mamans de jour vient de se constituer. Quatre communes, Montagny-la-Ville, Montagny-les-Monts, Léchelles et Mannens - Grandsivaz ont déjà signé la convention.

Estavayer-le-Lac dispose d'une garderie-halte-garderie pour les enfants de 2 à 7 ans, mais qui n'a pas l'autorisation de l'Office cantonal des mineurs. La commune prend en charge la totalité du déficit pour les enfants d'Estavayer et a signé des conventions avec les communes voisines. Cette structure a une particularité: les tarifs ne sont pas échelonnés en fonction du revenu des parents.

Le district compte aussi quatre garderies/halte-garderies à Dompierre, Domdidier, Coumin-Dessous et St-Aubin. A l'exception de cette dernière, ouverte tous les matins et après-midi, elles n'ont qu'un temps d'ouverture très restreint. L'une est autogérée par des mamans et aucune n'a encore signé de convention.

Lac

33 communes (mars 99 : 26) du district du Lac sur 34 ont signé une même convention avec l'association des Parents d'accueil du Lac (Tageselternverein See). La convention prévoit que les communes versent 2 francs par habitant à l'association et se partagent le déficit. Il y a deux crèches sur le territoire du district, une crèche d'entreprise à Courtepin (ouverte jusqu'ici uniquement aux employés de l'entreprise) pas autorisée et une garderie privée à Morat, fondée en 1998, et ouverte trois jours par semaine. Elle n'a pas encore sollicité de subventions communales. Les parents domiciliés dans le Lac qui voudraient inscrire leurs enfants dans une crèche de Fribourg se voient proposer l'accueil familial.

Singine

Toutes les communes du district, à l'exception de Guin qui a sa propre association, ont signé une convention avec l'association des Parents d'accueil de la Singine (Tageselternverein) pour la prise en charge de la totalité du déficit des enfants de leur commune. A noter qu'en Singine, les parents doivent payer le prix coûtant à partir d'un revenu déterminant de 6000 francs pour cet accueil familial, ce qui porte la journée de garde à un prix très élevé (voir chap.4) .

Actuellement, le district ne compte aucune structure institutionnelle de garde. Mais la création d'une ou deux crèches dans les régions de la Basse et Moyenne Singine est en discussion. Plusieurs projets sont à l'étude à Guin, Wünnewil et Flamatt. L'un ou l'autre projet pourrait aboutir l'an prochain déjà.

La relativité du "tout ou partie" (encadré III)

D'une manière générale, les communes qui ont signé des conventions avec une crèche ou une association de Mamans de jour prennent en charge, non pas la partie, mais le tout de la différence entre le prix coûtant et le tarif payé par les parents. Toutefois, l'importance du subventionnement ne peut être évaluée qu'en tenant compte des deux variables déterminantes, le prix coûtant de la structure (à la journée ou à l'heure) et les tarifs facturés aux parents (voir chap. 4). Et il est à relever que les prix coûtants des différentes structures, ainsi que les tarifs, varient énormément, même entre structures du même type.

Le prix coûtant d'une structure de type-crèche est formé pour 80 à 90 % des salaires du personnel. Le nombre d'éducatrices (plus important si la crèche accueille des bébés), les conditions de salaires et de travail du personnel, le fait que le personnel soit qualifié ou peu qualifié, que la crèche occupe ou non du personnel au chômage en emploi temporaire influent donc énormément sur le montant du prix coûtant. A Fribourg, le prix coûtant moyen des crèches s'élève à 95 francs par jour (150 francs à Genève en 1997). Ce prix coûtant s'explique par le fait que la capitale a unifié les conditions salariales et de travail des éducatrices dans les crèches en 1998 et respecte les normes de qualification du personnel de l'OCM (2/3 de personnel qualifié). Dans les autres crèches du canton, les prix coûtants varient entre 58.- et 86.- francs. Donc, lorsqu'une commune verse la totalité de la différence, sa participation peut être très inférieure à celle d'une autre commune. Surtout si l'on considère encore le tarif payé par les parents (voir chap. 4).

Dans les associations de Mamans de jour, le prix coûtant oscille entre 5.20/h et 7.14/h. Converti en un prix/journée de 10 heures et en y ajoutant un prix de repas de midi moyen de 4 francs, cela donne des prix coûtants journaliers oscillant entre 56.- et 75.40 francs pour l'accueil familial (prix coûtant à Genève). A relever que, dans certaines associations de Mamans de jour les parents paient ces prix coûtants déjà à partir de revenus déterminants moyens, entre 6000.- et 8000.- francs. Autrement dit, plus le plafond de revenus à partir duquel une famille paie le prix coûtant est bas, moins la participation communale sera importante.

Chapitre 4 Des frais de garde très élevés

Les frais de garde pour les familles sont élevés dans le canton de Fribourg. Ils peuvent atteindre jusqu'à 20 % du revenu mensuel brut d'une famille pour le placement à plein temps d'un enfant. Même pour des familles à bas revenus. Globalement, les tarifs se situent dans une fourchette de 9 à 20 % du revenu brut des parents selon le type d'accueil, crèche ou maman de jour, le district et le niveau de revenu. Pour un placement de même durée, les services de mamans de jour sont généralement plus chers que les crèches. Dans certaines associations de Mamans de jour/Parents d'accueil, le tarif maximum, correspondant au prix coûtant, est exigé déjà pour des revenus mensuels moyens. Cela dit, certaines crèches ont également des tarifs très élevés. Et toutes les crèches du canton ont des tarifs plus élevés que Lausanne ou Genève. A noter que ces frais de garde ne sont pas déductibles de la déclaration fiscale.

4.1 Des tarifs inversement proportionnels aux subventions

Les communes subventionnent "tout ou partie" de la différence entre le prix payé par les parents et le prix coûtant. Autrement dit, plus le prix payé par les parents est élevé, moins la contribution des communes sera élevée. Une comparaison des tarifs est donc intéressante pour mesurer les différences de subventionnement entre les districts et entre les types de structures. Pourtant, cette comparaison est difficile tant les barèmes, revenus déterminants et prestations (à la journée, à l'heure, avec ou sans repas) entre une crèche et une autre ou entre une association de Mamans de jour ou une autre sont différents. Celles-ci ne sont cependant pas impossibles, mais ont nécessité une calculation (voir tableau et exemples ci-dessous) et donnent une image, si ce n'est très précise, du moins très approchante des différences.

Les seuls tarifs unifiés du canton de Fribourg sont ceux des cinq crèches de la ville de Fribourg, en vigueur depuis le 1er mars 1998. Ils correspondent aux tarifs recommandés par la Fédération des crèches et garderies fribourgeoises et ont été adoptés par le Conseil communal de Fribourg. Ceux-ci se basent sur le revenu brut des deux parents (salaires, pensions ou autres revenus compris) sans les allocations familiales cantonales. Le barème compte un nombre important de paliers entre un revenu annuel de 36'000 francs auquel correspond un tarif journalier minimum (repas compris) de 20 francs et un revenu annuel plafond de 140'000 francs auquel correspond un tarif journalier de 80 francs. Pour le placement d'un enfant à plein temps, le coût mensuel varie entre 9 et 12 % du revenu brut, selon que la famille a un, deux ou trois enfants.

Dans les autres crèches du canton, les tarifs sont très variables. D'une manière générale, les paliers sont moins nombreux et la grandeur de la famille n'est pas prise en compte dans l'établissement du tarif. Une réduction est accordée uniquement si un deuxième ou troisième enfant est placé. Certaines crèches sont plus chères que celles de la capitale (jusqu'à 15, voire 20 % du revenu brut mensuel pour un placement à plein temps pour certaines catégories de revenu), d'autres moins.

Tarifs des crèches en fonction du revenu mensuel brut (1), par jour (repas compris)

	3'000.-	Revenus 6'000.-	10'000.-	Tarif max.	Revenu mensuel brut plafond
Sarine					
Fribourg (2)	20.-	40.-	66.-	80.-	dès 12'000.- env.
Villars-sur-Glâne					
1. Arc-en-ciel	20.75	39.25	60.25	70.50	dès 12'000.-
2. Dauphins					
0-2 ans	20.70	40.50	65.80	68.-	dès 10'321.-
2-6 ans	19.-	37.-	60.-	62.-	dès 10'321.-
Marly (3)	25.30	41.30	73.30	75.30	dès 10'200.-
Givisiez (4)					
Avry-sur-Matran	22.-	42.-	70.-	80.-	dès 12'000.-
Farvagny	22.-	38.-	68.-	83.-	dès 13'000.-
Gruyère					
Marsens	28.-	43.-	70.-	70.-	dès 10'000.-
Bulle					
1. Les Lutins (5)	16.-	34.-	63.70	63.70	dès 9'500.-
2. Le Jardin de Virginie (6)	16.-	34.-	54.-	64.-	dès 11'800.-
Veveyse					
Châtel-St-Denis	20.-	32.-	54.-	58.-	dès 10'650.-
Bossonnens (5)	18.50	35.-	56.-	57.-	dès 10'560.-
Glâne					
Romont (7)	24.-	46.-	66.-	66.-	dès 10'000.-
Billens (5) (7)	30.-	40.-	45.-	45.-	dès 7'000.-
Broye					
Estavayer-le-Lac (8)					
Hab. Commune	23.-	23.-	23.-	23.-	tarif unique
Lausanne (9)	10.80	25.90	63.75	100.50	dès 13'400 env.
Genève (10)	12.50	28.30	50.-	77.90	dès 12'350 env.

- 1) Le revenu brut se calcule sur le total des revenus bruts des parents, sans les allocations familiales cantonales. Ces tarifs sont ceux d'une famille ayant un seul enfant à charge.
- 2) Une famille ayant deux enfants à charge paie un tarif plus bas, soit 34 frs/jour pour un revenu brut de 6000.- et 56 frs/jour pour un revenu de 10'000.- toujours pour un enfant placé. Elle paie encore moins si elle en a trois.
- 3) Ces tarifs correspondent à un revenu déterminant de 3'200.-, 6'200.- et 10'200, car les barèmes de la crèche de Marly sont établis en fonction du revenu brut, allocations familiales comprises. En outre, le prix du repas (5.30 frs), non compris dans le tarif, a été ajouté pour permettre la comparaison avec les autres tarifs.
- 4) Les tarifs de la crèche "Le Bosquet" sont basés sur le revenu imposable et ne sont donc pas comparables.
- 5) Ces montants correspondent aux revenus de 3'200.-, 6'200.- et 10'200.- dans le barème de cette crèche, car les allocations familiales (200 francs par enfant) ne sont pas déduites du revenu brut pour la fixation du tarif. Ceci afin de permettre la comparaison avec les autres crèches qui font cette déduction.
- 6) Les tarifs de cette crèche sont fixés en fonction du revenu net. Nous avons déduit 12,5 % des revenus bruts pour déterminer le tarifs correspondant aux exemples choisis.
- 7) Ces tarifs sont en révision.
- 8) La crèche d'Estavayer-le-Lac est une crèche communale qui fait également garderie, halte-garderie et accueil extra-scolaire. Les tarifs pour les parents des communes extérieures dépendent de l'existence d'une convention ou non avec la commune de domicile. Ceux-ci paieront 25 ou 28 francs par jour si elle existe ou 53 francs s'il n'y en a pas.
- 9) Le barème de Lausanne est établi en fonction du revenu net (soit revenu brut moins 12,5 %). Pour permettre la comparaison, nous avons calculé le revenu net (inférieur de 12,5 % au revenu brut) correspondant à 3'000.-, 6'000.- et 10'000.- brut, soit en arrondissant 2'625.-, 5'250.- et 8'750.- et nous avons pris les tarifs correspondants. A noter qu'à Lausanne, le 2e revenu est pris en compte à 80 % et qu'il y a une déduction de 200 francs par enfant à charge.
- 10) Le barème de Genève est établi en fonction du revenu annuel net. Nous avons pris en compte le tarif correspondant environ à des revenus mensuels nets de 2'625.-, 5'250.- et 8'750.- (soit 3'000.-, 6'000.- et 10'000.-, moins 12,5 %) multiplié par 12 et arrondi.

Dans les crèches de Genève et Lausanne, les tarifs sont moins élevés. Ils sont établis sur la base des revenus nets des parents et non pas bruts, comme à Fribourg. A Genève, ils oscillent entre 11,70 frs et 77,90 frs par jour. Le coût mensuel du placement d'un enfant à plein temps représente entre 9 et 12 % du revenu net. La participation des parents représente une moyenne de 25 % du prix coûtant (149,20 frs par jour en 1997), celle de la ville atteint 66 %. A Lausanne, les tarifs varient entre 4,50 frs et 100,50 frs par jour, soit, pour un placement à plein temps, entre 9 et 15 % du salaire net (salaires bruts moins 12,5 % ; le 2^e salaire ne compte qu'à 80 %). Le prix coûtant moyen dans les centres de vie infantile municipaux est de 116,10 frs par jour en 1997.

4.2 Accueil familial plus cher pour les revenus moyens

Huit associations de mamans de jour existent dans le canton: Fribourg et environs, Gruyère, Glâne, Veveyse, Singine, Lac et Broye ainsi que la commune de Guin (les tarifs de l'association des Mamans de jours de la Broye trop récemment constituée n'ont pas pu être intégrés dans cette étude). Comme dans les crèches, les tarifs, les revenus déterminants diffèrent entre les associations. Les associations de parents d'accueil n'ont pour l'instant pas de structure faîtière cantonale qui établit des recommandations. Cependant, un groupe de travail se rencontre régulièrement.

Contrairement aux crèches, les associations de Mamans de jour établissent leur facture selon un tarif échelonné à l'heure, entre 1 ou 2 francs pour le tarif minimal et 5.20 ou 7.80 francs pour le tarif maximal selon les associations. Les tarifs maximum sont différents d'une association à l'autre:

	Revenu déterminant plafond	Tarif maximum
Fribourg et environs	dès 9'000.-	6.50/h
Gruyère	dès 7'251.-	5.60/h
Glâne	dès 7'251.-	5.60/h
Veveyse	dès 9'166.-	5.20/h
Singine	dès 6'000.-	7.-- /h
Lac	dès 7'751.-	7.80/h (1)
Lausanne	dès 7'500.-(2)	3.50/h
Genève (3)	tarif unique	3.50/h

(1) Ce tarif est plus élevé que le prix coûtant (7.17 frs/h)

(2) Le tarif horaire est déterminé par le revenu net (total des revenus, moins 12,5%). Le revenu déterminant net plafond est de 6'500.-. Pour obtenir le chiffre de 7'500.- nous avons divisé 6'500 par 87.5 et multiplié par 100.

(3) Ce tarif concerne les placements chez des mamans de jour indépendantes, agréées par le Service de protection de la jeunesse, mais non subventionnées.

Ces données ont été tirées des barèmes des associations de Mamans de jour/Parents d'accueil du canton de Fribourg, de l'Association pour l'entraide familiale (APEF) de Lausanne et du Service de protection de la jeunesse à Genève.

A noter que les revenus déterminants ne sont pas calculés dans toutes les associations de Mamans de jour de la même manière. Le revenu de base est le salaire brut, auquel sont ajoutés les autres revenus (pensions, prestations de chômage, allocations familiales, etc.). Les déductions peuvent différer sensiblement d'une association à l'autre. Par exemple, certaines associations ne tiennent pas compte de la totalité du salaire d'une famille monoparentale ou du deuxième salaire familial, celui-ci n'étant comptabilisé que pour 75, 80 ou 90 %. Certaines associations déduisent les allocations familiales, d'autres pas. Certaines ont encore une déduction supplémentaire forfaitaire par enfant dès le 2^e enfant. Les deuxième et troisième enfants d'une famille paient un tarif inférieur au premier (en général : 100 % pour le premier, 75 % pour le deuxième et 50 % dès le troisième). C'est dire la complexité du système.

Systèmes différents à Lausanne⁶ et Genève

A Lausanne, le tarif des mamans de jour est plafonné à 3.50 fr./h, repas non compris. La famille placeuse paie directement la maman de jour. Pour les familles ayant un revenu brut inférieur à 7500 francs, le placement est subventionné par la ville. Ainsi, une famille monoparentale ayant un revenu brut de 3000 francs paiera 0.45 francs l'heure de garde. Les repas sont facturés 5 frs à midi pour les enfants de moins de 6 ans, les petits-déjeuners et goûters 2 frs et les soupers 3 frs.

A Genève, l'accueil familial est géré par Pro Juventute sur mandat du Service de la protection de la Jeunesse (SPJ). Un contrat lie la famille placeuse et la maman de jour. Le tarif journalier forfaitaire s'élève à 35 frs, repas compris. C'est un tarif unique, non subventionné. A Genève, il existe aussi la crèche familiale qui est, elle, subventionnée. Dans ce type de prise en charge, l'accueil est aussi familial, mais la maman de jour reçoit une formation auprès de la crèche familiale une fois par semaine. La crèche est un lieu, où il y a une directrice et une éducatrice de la petite enfance, qui est fréquenté une fois par semaine par les mamans de jour (une trentaine) qui y sont affiliées et qui viennent s'y former et se faire conseiller.

4.3 Tarifs comparés: trois exemples

Pour permettre une comparaison entre les différentes associations et les crèches, nous avons pris les cas théoriques, mais tout à fait réalistes, de trois familles dont les revenus mensuels bruts sont de 3'000.-, 6'000.- et 10'000.- sans les allocations familiales. Pour les mamans de jour, nous avons calculé un tarif journalier sur la base d'un accueil d'une durée de 10 heures (les crèches ouvrent entre 10 et 12 heures par jour), établi selon les critères de chaque association, et nous y avons ajouté un prix de repas de midi moyen de 4 francs. Cette comparaison est certes approximative (les repas et goûters sont facturés en sus de façon très variable chez les mamans de jour), mais tout de même très approchante.

⁶ Dans le canton de Vaud, deux systèmes co-existent. Certaines mamans de jour exercent leur activité comme « indépendantes », recevant le paiement du placement directement des parents, d'autres, par contre, sont « salariées », le versement pour le placement s'effectuant par le biais d'une caisse centrale. La Communauté d'intérêt pour l'accueil familial de jour du canton de Vaud plaide pour une généralisation du système de « caisses centrales » qui, même plus cher, permet une revalorisation du statut des mamans de jour et rend possible l'introduction de tarifs différenciés en fonction des revenus des parents.

Exemple 1: La famille à très bas revenu (mère seule avec un enfant)

Dans cette famille, la mère travaille à plein temps et place son seul enfant à plein temps (20 jours par mois) dans une structure d'accueil; elle dispose d'un revenu brut mensuel de 3'000.- sans les allocations familiales et n'a pas de pension alimentaire. Voici la facture qu'elle recevrait selon son domicile et selon le type d'accueil choisi, dans un ordre dégressif.

	Revenu brut déterminant (1)	Tarif/jour (2)	Tarif/mois 20 jours	% du revenu brut pour un placement à à plein temps (3)
Mamans de jour				
Singine	3200.-	26.50	530.-	17.66
Fribourg et environs	2700.-	24.--	480.-	16.0
Gruyère	2400.-	24.--	480.-	16.0
Veveyse	2700.-	24.-	480.-	16.0
Glâne	2400.-	24.-	480.-	16.0
Lac	2600.-	20.-	400.-	13.3
Lausanne (4)	3000.-	9.50	190.-	6.33
Genève : Maman de jour/agrèée SPJ :				
(tarif unique, repas compris) non subv.		35.-	700.-	23.33
Crèches (5)				
Billens (6)	3000.-	30.-	600.-	20
Marsens (7)	3000.-	28.-	560.-	18.6
Marly(8)	3200.-	25.30	506.-	16.8
Fribourg	3000.-	20.-	400.-	13.3
Bossonnens (9)	3200.-	18.50	370.-	12.5
Bulle: Les Lutins (9)	3200.-	16.-	320.-	12
Lausanne	3000.- env.	10.80	216.-	7.2
Genève	3000.- env.	12.50	250.-	8.33

- 1) Ces revenus déterminent le tarif horaire pris en considération pour l'établissement du tarif journalier. Certaines associations de Mamans de jour tiennent compte du salaire d'une famille monoparentale à 90 ou 80 % seulement. L'association de la Singine ne déduit pas l'allocation familiale cantonale, mais a une déduction de 300.- par enfant dès le deuxième enfant.
- 2) Le tarif journalier est établi en multipliant le tarif horaire par 10 heures (moyenne des crèches) et en ajoutant un montant de 4 frs pour le repas de midi (compris dans le tarif journalier des crèches).
- 3) Ce pourcentage est calculé sur le revenu brut sans les allocations, donc 3'000.-
- 4) A Lausanne, les barèmes sont déterminés sur le salaire net (salaires bruts moins 12,5 %). Pour ce revenu brut de 3'000.-, le tarif horaire est de 0,45 frs et le prix du repas de midi est de 5 frs pour les enfants de moins de 6 ans.
- 5) Il s'agit des crèches les plus chères et les moins chères du canton pour cette catégorie de revenus. Les tarifs de Fribourg sont mentionnés, parce que ce sont les plus répandus (5 crèches).
- 6) Les tarifs de la crèche de Billens sont en révision.
- 7) Des réductions sont accordées en cas de situation financière difficile.
- 8) Les tarifs de Marly se basent sur le revenu brut, allocations familiales comprises. En l'occurrence, le revenu déterminant est donc de 3'200.- (une allocation de 200.-). Le prix du repas de 5.30 frs, non compris dans le barème, a été ajouté.
- 9) Ces crèches basent leurs tarifs sur le revenu brut avec les allocations familiales. Nous les ajoutons pour déterminer le prix journalier.

Commentaire :

La facture est particulièrement élevée pour cette famille monoparentale, jusqu'à 20 % du revenu brut mensuel de 3'000 francs. Les crèches de Billens, Marsens et Marly ainsi que presque toutes les associations de Mamans de jour ont des tarifs prohibitifs. La facture y est deux fois plus élevée que dans les crèches de Lausanne et Genève. A Lausanne, l'accueil familial est moins cher que la crèche.

Exemple 2: La famille à revenu moyen (père, mère, 2 enfants)

La seconde famille a deux enfants, l'un est scolarisé, l'autre est placé dans une structure d'accueil à mi-temps; le père a un salaire brut de 4'000.- et la mère de 2'000 francs, soit au total 6'000.- (sans allocations). Leur facture à la fin du mois varie du simple au double selon le type et le lieu du placement:

	Revenu brut déterminant (1)	Tarif/jour (2)	Tarif/mois 10 jours	% du revenu brut pour un placement à plein temps (3)
Mamans de jour				
Singine	5600.-	56.-	560.-	18.6
Lac	6000.-	49.-	490.-	16.33
Gruyère	5600.-	46.-	460.-	15.33
Glâne	5600.-	46.-	460.-	15.33
Fribourg et environs	5250.-	36.50	365.-	12.16
Veveyse	5500.-	36.-	360.-	12
Lausanne (4)	5600.-	23.-	230.-	7.66
Genève : Maman de jour/agrèée SPJ :				
(tarif unique, repas compris) non subv.		35.-	350.-	11.66
Crèches (5)				
Romont (6)	6000.-	46.-	460.-	15.33
Marly (7)	6400.-	43.30	433.-	14.43
Marsens	6000.-	43.-	430.-	14.33
Fribourg	6000.-	34.-	340.-	11.33
Châtel-St-Denis	6000.-	32.-	320.-	10.67
Bulle: Les Lutins (8)	6400.-	31.-	310.-	10.33
Lausanne (9)	5600.- env.	21.60	216.-	7.2
Genève	6000.- env.	27.30	273.-	9.1

- 1) Ces revenus déterminent le tarif horaire pris en considération pour l'établissement du tarif journalier. Certaines associations ne comptent qu'à 80 ou 75 % le deuxième revenu et/ou ont encore une déduction forfaitaire dès le 2e enfant.
- 2) Le tarif journalier est établi en multipliant le tarif horaire par 10 heures (moyenne des crèches) et en ajoutant un montant forfaitaire de 4.- pour le repas de midi (compris dans le tarif journalier des crèches).
- 3) Ce pourcentage est calculé sur le revenu brut de 6'000.- (sans allocations familiales) pour un placement de 20 jours, ceci afin de permettre la comparaison avec le premier et le troisième exemple.
- 4) A Lausanne, les barèmes sont déterminés sur le salaire net (salaires bruts moins 12,5 %. Le deuxième revenu est pris en compte à 80 %. Pour ce revenu brut de 6'000.-, le tarif horaire est de 1.80 frs et le prix du repas de midi est de 5 frs pour les enfants de moins de 6 ans.
- 5) Il s'agit des crèches les plus chères et les moins chères du canton pour cette catégorie de revenus. Les tarifs de Fribourg sont mentionnés, parce que ce sont les plus répandus (5 crèches).
- 6) Les tarifs de la crèche de Romont sont en révision.
- 7) Les tarifs de Marly se basent sur le revenu brut, allocations familiales comprises. Le revenu déterminant le tarif est donc de 6'400.- (deux allocations de 200.-). Le prix du repas de 5.30 frs, non compris dans le barème, a été ajouté.
- 8) Cette crèche base ses tarifs sur le revenu brut avec les allocations familiales. Nous les ajoutons pour déterminer le prix journalier.
- 9) A Lausanne, le deuxième salaire n'est pris en compte qu'à 80 % et il y a une déduction de 200.- par enfant à charge.

Commentaire :

Cette famille à revenu moyen paie une part importante de son revenu pour la garde d'un enfant à mi-temps. La facture représente entre 10 et 18 % d'un revenu brut de 6'000.- frs. Les coûts sont les plus élevés auprès de quatre associations de Mamans de jour et les crèches de Romont, Marly et Marsens. Les tarifs des crèches de Lausanne et Genève restent beaucoup plus bas, jusqu'à deux fois moins chers, que dans le canton de Fribourg.

Exemple 3: Famille à haut revenu (père, mère, 2 enfants)

La troisième famille a deux enfants, l'un est scolarisé, l'autre est placé dans une structure d'accueil à mi-temps; le père a un salaire brut de 8'000.- et la mère de 2'000.-, soit au total 10'000.- (sans allocations familiales). Leur facture à la fin du mois varie du simple au double selon le type et le lieu du placement.

		Revenu brut déterminant	Tarif/jour (1)	Tarif/mois 10 jours	% du revenu brut pour un placement à plein temps (2)
Mamans de jour (3)					
Lac	dès	7751.-	82.-	820.-	16.4
Singine	dès	6000.-	74.-	740.-	14.8
Fribourg	dès	9000.-	69.-	690.-	13.8
Gruyère	dès	7251.-	60.-	600.-	12.0
Glâne	dès	7251.-	60.-	600.-	12.0
Veveyse	dès	9200.- env.	56.-	560.-	11.2
Lausanne (4)	dès	7500.- env.	40.-	400.-	8.0
Genève : Maman de jour/agrèée SPJ :					
(tarif unique, repas compris) non subv.			35.-	350.-	7.0
Crèches (5)					
Marly (6)	plafond	10201.-	75.30	753.-	15
Marsens	plafond	10000.-	70.-	700.-	14
Farvagny		10000.-	68.-	680.-	13.6
Fribourg		10000.-	56.-	560.-	11.2
Châtel-St-Denis		10000.-	54.-	540.-	10.8
Billens	plafond	7000.-	45.-	450.-	9.0
Lausanne	env.	10000.-	59.40	594.-	11.9
Genève	env.	10000.-	50.-	500.-	10

- 1) Le tarif journalier est établi en multipliant le tarif horaire par 10 heures (moyenne des crèches) et en ajoutant un montant forfaitaire de 4.- pour le repas de midi (compris dans le tarif journalier des crèches).
- 2) Ce pourcentage est calculé sur le revenu brut de 10'000.- (sans allocations familiales) pour un placement de 20 jours, ceci afin de permettre la comparaison avec le premier et le deuxième exemple.
- 3) Les revenus plafonds à partir desquels les parents paient le tarif maximum, en l'occurrence le prix coûtant, sont partout inférieurs à 10'000 francs.
- 4) A Lausanne, le tarif est de 3,50 frs/h à partir d'un revenu déterminant net de 6'500.-, ce qui correspond environ à un revenu brut de 7'500.-. Le prix du repas de midi est de 5 frs pour un enfant de moins de 6 ans.
- 5) Il s'agit des crèches les plus chères et les moins chères du canton pour cette catégorie de revenus. Les tarifs de Fribourg sont mentionnés, parce ce sont les plus répandus (5 crèches).
- 6) Les tarifs de Marly se basent sur le revenu brut avec les allocations familiales. Le tarif déterminant est donc ici de 10'000.- + 400.- (deux allocations familiales). Le prix du repas de 5.30 frs, non compris dans le tarif journalier, a été ajouté.

Commentaire :

La famille de deux enfants à revenu élevé paie une facture importante pour le placement d'un enfant à mi-temps, soit entre 11 et 16 % d'un revenu mensuel brut de 10'000 francs chez les mamans de jour et entre 9 et 15 % dans les crèches. Certaines associations de Mamans de jour font déjà payer le tarif maximum à partir de revenus moyens (Singine, Lac, Gruyère, Glâne). Les tarifs des crèches de Lausanne et Genève augmentent en fonction du revenu, mais restent, du moins à Genève, généralement plus bas que dans le canton de Fribourg.

Conclusion De nombreux problèmes subsistent

Premier constat

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997, la loi sur les structures d'accueil n'est pas encore appliquée partout dans le canton.

Si certaines communes, comme la ville de Fribourg et, en général, les chefs lieux de districts ont réagi rapidement pour se conformer aux nouvelles exigences légales, il n'en va pas de même pour l'ensemble du canton. A part quelques initiatives intéressantes, comme l'enquête pour évaluer les besoins menée par la Conférence régionale de Sarine Ouest (voir encadré p. 10) ou la création d'un pot commun (2 francs par habitant) pour assurer le subventionnement de l'association des Parents d'accueil dans le district du Lac, la mise en œuvre de la loi pose de nombreux problèmes. Elle rencontre de fortes résistances d'ordre financier et idéologique notamment quant au rôle des femmes dans la société.

Deuxième constat

La large autonomie laissée aux communes dans l'application de la loi induit des inégalités entre les familles du canton, inégalités liées au domicile et au revenu.

L'offre d'accueil n'est pas équivalente dans toutes les communes, ni dans tous les districts. Plus dense et diversifiée à Fribourg et dans l'agglomération, elle s'étiole à mesure qu'on s'éloigne de la capitale, puis des chefs-lieux. Les coûts de placement sont également très inégaux. Enfin, les parents n'ont pas la liberté de choisir la structure de leur choix. Ils doivent se soumettre à l'offre de leur commune - ce qui implique parfois des changements de structures contraires aux besoins éducatifs des enfants - ou à payer le prix coûtant.

Troisième constat

Le coût de placement est très élevé pour les parents. Il est fréquent qu'un placement à plein temps représente plus de 15 % du revenu brut de la famille. La loi sur les structures d'accueil est encore trop souvent considérée dans une perspective d'aide sociale.

Globalement, les tarifs sont trop élevés pour toutes les familles fribourgeoises. Il est fréquent que les tarifs respectifs correspondent à plus du double d'un placement en crèche à Lausanne ou Genève (même pour des familles à bas revenus) alors que les prix coûtants des crèches fribourgeoises sont plus bas : ce que les subventions publiques ne prennent pas en charge, ce sont les parents qui le financent. En outre, la loi est généralement considérée dans une perspective d'aide sociale. Il en découle que de très nombreuses communes tentent et/ou ont réussi à limiter leur subventionnement au placement d'enfants de familles à bas revenus.

Cette vision des besoins de la petite enfance prive les structures de leurs "bons" clients - les familles payant des tarifs élevés - ce qui par contre-coup entraîne une augmentation des contributions publiques.

Quatrième constat

Le manque d'harmonisation des conditions d'accueil et l'absence d'unification des tarifs aux parents jouent en défaveur des structures d'accueil et des familles. Ils empêchent le libre passage d'une structure à une autre. Les communes ont tendance à privilégier les structures d'accueil dont le taux de subventionnement est le plus bas.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi en 1997, la commune de Fribourg subventionnait le placement de nombreux enfants d'autres communes du canton dans les crèches de la ville. Dès janvier 1997, les crèches de la ville ont tenté d'obtenir la participation financière des communes concernées, mais aucune n'a accepté de subventionner le prix coûtant qu'elles jugeaient trop élevé. Les parents concernés qui ne pouvaient faire face à cette nouvelle dépense ont dû trouver d'autres solutions de garde.

Ce qui s'est passé à Fribourg est en train de se produire dans les districts où l'application de la loi prend plus de temps. On ne sait pas où iront tous les enfants dont la commune n'a pas signé de convention avec la structure dans laquelle ils sont accueillis.

Cinquième constat

De nombreux problèmes restent posés. Les parents sont confrontés à des démarches difficiles, les besoins en placement ne sont pas toujours reconnus, les problèmes de place ne sont pas réglés pour autant.

Les parents qui ont besoin d'une structure avec laquelle leur commune de domicile n'a pas ou pas encore signé de convention doivent demander l'autorisation de leur commune pour ne pas payer le prix coûtant. Souvent la commune veut connaître les raisons du placement ainsi que la situation financière des parents. Lorsque la commune refuse le subventionnement, les parents qui souhaitent recourir contre la décision doivent s'adresser à la Préfecture. Ils n'ont pas la possibilité de recourir contre la décision préfectorale auprès du Tribunal administratif. La situation conflictuelle ainsi créée est d'autant plus difficile à assumer pour les parents que la commune est petite. Le système des conventions exclusives (les communes ont signé une convention avec une ou deux structures bien précises) a ses limites : les structures concernées sont (ou seront) vite complètes et ne peuvent (pourront) plus répondre aux besoins des communes avec lesquelles elles ont signé une convention. Le Tribunal administratif a jugé qu'une commune n'était pas contrainte de subventionner une autre structure que celle avec laquelle elle était liée par une convention. Cependant, la loi sur les structures d'accueil impose aux communes d'évaluer les besoins en tenant compte des intérêts de leur population et des différents types d'accueil. Si la place manque, une commune est tenue soit de créer sa propre structure, soit de signer des conventions avec d'autres structures.

Recommandations pour que Fribourg devienne un canton favorable aux familles

Au vu des résultats de notre étude, la situation actuelle en matière d'accueil de la petite enfance dans le canton de Fribourg est contrastée et le chemin vers une égalité de traitement des familles, vers la reconnaissance du travail des femmes est encore parsemé d'embûches. Pourtant, la loi sur les structures d'accueil, justement comprise et solidairement mise en œuvre, représente un outil adéquat pour le développement d'une véritable politique familiale dans notre canton. Quelques préalables sont toutefois indispensables :

Première recommandation

La loi sur les structures d'accueil de la petite enfance doit être considérée comme une mesure de politique familiale et non dans une perspective d'aide sociale. La garantie de l'égalité de traitement de tous les enfants du canton, la création des conditions favorisant l'apport d'un second gain pour les familles (mais sans soumettre le droit à l'aide communale à la justification d'une activité rémunérée) sont des principes de politique familiale qui figurent dans Le Message accompagnant le projet de loi sur les structures d'accueil de la petite enfance. Ces deux principes devraient guider les communes dans la mise en œuvre de la loi. En matière de frais de garde, la part payée par les parents ne devrait pas dépasser 10% du revenu.

Deuxième recommandation

Toutes les communes du canton doivent appliquer la loi, en procédant à une évaluation des besoins de leur population et en assurant une offre suffisante et diversifiée de places d'accueil par la signature de conventions avec des structures existantes ou par la création d'une structure communale.

Troisième recommandation

La solidarité entre les communes est nécessaire à la bonne application de la loi. Des initiatives intéressantes ont vu le jour dans certains districts, comme l'étude sur l'évaluation des besoins menée par la Conférence régionale de Sarine-ouest ou le regroupement de plusieurs communes autour de « pots communs ». Les avantages sont nombreux : les subventionnements communaux sont ainsi assurés pour tous les placements, les petites communes n'ont plus à craindre une augmentation non contrôlée de leurs dépenses, les grandes communes mieux dotées en structures d'accueil peuvent accueillir des enfants d'autres communes sans en assumer toutes seules les coûts, le travail des structures d'accueil est ainsi facilité.

Quatrième recommandation

Une harmonisation au niveau cantonal des conditions d'accueil, incluant une application stricte des normes de qualification du personnel et une égalisation des conditions de travail et de salaires, est nécessaire, notamment pour favoriser le libre passage d'une structure à l'autre du canton sans incidence (financière) importante pour les communes. Les tarifs payés par les parents doivent également être, si ce n'est unifiés, du moins rapprochés et surtout revus à la baisse dans certaines structures et pour toutes les catégories de revenus.

Impressum

Edition et distribution :

Bureau cantonal de l'égalité hommes-femmes et de la famille
rue des Chanoines 17, 1700 Fribourg / tél. 026/305.23.85

Enquête et rédaction :

Annette Wicht, journaliste, indépendante
Marianne Meyer, coresponsable du Bureau de l'égalité et de la famille

Conception graphique de la page de couverture :

▲ LES GRAPHISMES anne-marie baeriswyl fribourg

500 exemplaires français, 300 exemplaires allemand

Août 1999