

accompagnant l'avant-projet de loi sur les structures d'accueil extrafamilial

Nous avons l'honneur de vous soumettre un avant-projet de loi sur les structures d'accueil extrafamilial (LStE).

Le présent rapport explicatif est structuré selon le plan suivant :

- 1. Origine du projet**
- 2. Nécessité du projet**
 - a) Soutien aux familles**
 - b) Impact économique**
- 3. Bilan de la LStA**
- 4. Travaux préparatoires**
- 5. Idées directrices**
 - a) Elargissement du champ d'application**
 - b) Accessibilité financière**
 - c) Participation du canton et des employeurs**
 - d) Augmentation de l'offre**
 - e) Examen de la fondation pour l'accueil extrafamilial**
- 6. Conformité au droit supérieur**
 - a) au droit fédéral**
 - b) à la Constitution cantonale**
- 7. Commentaire des dispositions**
- 8. Incidences financières**
- 9. Référendum**

1. Origine du projet

Le canton de Fribourg s'est doté le 28 septembre 1995 d'une loi sur les structures d'accueil de la petite enfance (LStA ; RSF 835.1). Cette loi a permis de répondre à un certain nombre de défis et de rapprocher les pratiques très divergentes. Néanmoins, elle 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.

Les principes fondamentaux des travaux de réforme ont été posés et confirmés par le peuple fribourgeois dans la nouvelle Constitution cantonale du 16 mai 2004 et, plus particulièrement, dans son art. 60 al. 3. Selon cette disposition, l'organisation de l'accueil de la prime enfance se fonde sur une collaboration entre l'Etat, les communes et les particuliers. De plus, ces prestations doivent être financièrement accessibles. Dans le domaine de l'accueil extrascolaire, la nouvelle Constitution cantonale confère à l'Etat un droit d'intervenir activement, mais pas une obligation.

Par postulat déposé le 16 décembre 2004 (BGC p. 1873) et développé le 3 février 2005 (BGC p. 203), la députée Catherine Keller-Studer a demandé au Conseil d'Etat un rapport sur l'évolution, le fonctionnement, les besoins et les difficultés rencontrées dans le domaine des structures d'accueil de la petite enfance. Comme proposé par le Conseil d'Etat, le rapport sur ce postulat a été intégré dans le présent rapport explicatif.

2. Nécessité du projet

a) Soutien aux familles

Il existe un réel besoin de places d'accueil extrafamilial à des prix abordables. Nous constatons que les changements du mode de vie et des modèles familiaux intervenus ces dernières décennies ont remis en cause la répartition traditionnelle des rôles et des tâches entre les parents. Les familles bénéficient de plus de liberté dans le choix du mode de vie commune : d'une part, le rôle du père qui exerce une activité professionnelle, alors que la mère s'occupe des tâches domestiques et familiales n'est plus la règle. D'autre part, à côté des formes de vie familiale « traditionnelles » réunissant des parents mariés et des enfants, il y a de plus en plus de familles monoparentales, recomposées et de couples non mariés avec des enfants.

La tendance au changement est observée le plus fréquemment dans les familles où les deux parents ont une bonne formation et où la conception des rôles et de la répartition des tâches est rediscutée. Selon les chiffres de l'année 2008 de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), 74.1% des mères vivant en couple exercent une activité lucrative, dont 13% à plein temps. De plus, un grand nombre de mères ne travaillant pas souhaiteraient travailler. Parmi celles qui travaillent, un nombre important souhaiterait augmenter leur taux d'occupation.

Etant donné que la conciliation de la vie professionnelle et familiale n'est de loin pas toujours aisée, voire possible, la fondation d'une famille entraîne souvent une détérioration de la situation financière et amenuise les perspectives de carrière des femmes. Pour cette raison, il arrive même que des couples renoncent à avoir des enfants. Partant, il est particulièrement important de soulager les familles à bas et moyens revenus où les deux parents sont obligés d'exercer une activité lucrative et doivent, de ce fait, trouver une solution de garde.

Aujourd'hui, les parents ont un réel besoin de services professionnels (crèches, assistantes parentales, etc.) pour garder leurs enfants. Partant, le Conseil d'Etat accorde une grande importance aux structures d'accueil extrafamilial qui permettent de mieux concilier la vie familiale et professionnelle et qui peuvent contribuer à améliorer les chances de formation et d'intégration, notamment pour les jeunes issus de la migration ou d'un milieu social défavorisé.

En complément du contexte de la révision de la LStA, il est utile de rappeler le Grand Conseil a accepté, sur proposition du Conseil d'Etat, une modification de la Loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD). Il a ainsi augmenté de 1'500 francs par enfant le montant maximum déductible au titre de frais de garde. Depuis 2010, un montant jusqu'à 6000 francs est déductible du revenu des époux vivant en ménage commun et qui exercent tous les deux une activité lucrative, pour les frais de garde prouvés de chaque enfant à charge âgé de moins de 12 ans. La même déduction est accordée aux personnes seules qui travaillent et qui ont un/des enfants à charge avec qui ils font ménage commun.

b) Impact économique

S'il est difficile de déterminer le rôle économique précis des structures d'accueil extrafamilial, il est incontestable que les retombées économiques pour la collectivité dépassent le cercle des parents et du personnel des structures d'accueil extrafamilial. En particulier, les contribuables et les entreprises en bénéficient aussi, même si ces bénéfices ne ressortent pas des comptabilités. En effet, l'accueil extrafamilial professionnel des enfants est un investissement rentable.

L'étude de la Conférence latine des bureaux de l'égalité « La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte », publiée en 2002, a démontré que les crèches ont des retombées

économiques intéressantes, non seulement pour les collectivités publiques, mais aussi pour les acteurs privés. Cette étude constate les avantages directs ou indirects suivants :

- La main publique bénéficie de rentrées fiscales et de cotisations sociales plus importantes grâce au travail rémunéré supplémentaire fourni par les parents.
- Elle épargne des dépenses d'aide sociale qui pourraient être dues en l'absence des revenus supplémentaires des ménages.
- Les cotisations sociales supplémentaires payées à l'AVS et au 2^{ème} pilier assurent un revenu plus élevé à la retraite et contribuent à la santé financière des assurances sociales.
- La collectivité bénéficie d'un potentiel de croissance économique plus élevé.
- Les dépenses d'intégration des enfants (ex.: classes spéciales ou d'appui pour allophones) et de santé publique (dépistage précoce de situations à risque) diminuent.
- Les enfants bénéficient d'une meilleure intégration sociale, de mesures de prévention et d'un mode de garde sûr.
- Les enfants peuvent prétendre à une meilleure formation professionnelle dans le futur.
- Les familles ont un pouvoir d'achat augmenté grâce à une plus grande participation au marché du travail.

Plus spécifiquement, par rapport aux employeurs, cette étude relève les avantages suivants :

- En restant intégrés dans le monde du travail, les parents conservent et développent leur savoir professionnel, 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 travailleurs/travailleuses 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 le personnel éducatif, d'intendance et administratif.
- Les entreprises profitent d'être installées dans une région plus attrayante pour les travailleurs/travailleuses.

Le Conseil d'Etat voit dans ce qui précède la confirmation que les investissements dans les structures d'accueil extrafamilial sont, d'un point de vue du développement économique cantonal, un excellent investissement dans l'avenir.

3. Bilan de la LStA

Avec le recul nécessaire, nous constatons que le canton de Fribourg a fait œuvre de pionnier en la matière avec l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1997 de la LStA et de son règlement d'exécution. Cette loi a permis une harmonisation de la qualité des structures d'accueil extrafamilial.

En application du principe de l'autonomie communale, les communes sont les principaux exécutants de la loi cantonale (évaluation préalable des besoins, mise à disposition de places d'accueil extrafamilial en nombre suffisant, subventions). L'absence d'un véritable organe distinct de contrôle et de coordination a cependant posé problème.

En amont des présents travaux de révision, les conséquences suivantes de la déficience organisationnelle ont été constatées:

- Insuffisance de la planification : au début des années 2000, seule une minorité des communes avaient procédé à une évaluation du nombre de places d'accueil

extrafamilial nécessaires conformément à la LStA. De ce fait, un nombre important de communes ne connaissaient pas les réels besoins de leurs habitants en matière de places d'accueil extrafamilial. Cette situation aboutit souvent à une carence en structures d'accueil extrafamilial.

- Insuffisance du nombre de structures d'accueil extrafamilial: en 2005, 1'907 enfants en âge préscolaire sur les 18'498 domiciliés dans le canton étaient inscrits pour une place en crèche du canton. Parallèlement, 401 enfants étaient inscrits sur une liste d'attente. Ce n'est que lors des dernières années que le canton a connu une augmentation significative du nombre de places en crèche.
- Disparité entre les subventions accordées par les différentes communes.
- Inégalité entre les montants payés par les parents.

Le canton de Fribourg a connu ces dernières années une croissance du nombre de places d'accueil en crèche. Le total des places autorisées a passé de 746 unités en 2004 à 818 en 2005, 956 en 2006, 1021 en 2007, 1074 en 2008 pour aboutir à 1159 en 2009. Ces places sont généralement occupées par plusieurs enfants, étant donné qu'un enfant est rarement du lundi au vendredi à la crèche. Dans le même laps de temps, le nombre de structures a quant à lui passé de 24 à 43. En cinq ans, le canton de Fribourg a donc connu une augmentation de 413 places (+55%) et de 19 structures (+79%). Quant aux familles de jour (assistantes parentales), leur nombre a évolué de manière moins conséquente. Il a passé de 517 milieux d'accueil surveillés rattachés à une association d'accueil familial de jour en 2005 à 612 en 2009. Cela correspond à une progression de 18 % en quatre ans. Viennent s'ajouter à cela les familles de jour non affiliées à une association, mais reconnues par le SEJ. Ceci dit, si l'évolution va incontestablement dans le bon sens, il convient de rappeler que le taux de couverture adéquat n'est pas encore atteint.

4. Travaux préparatoires

Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, le Conseil d'Etat a nommé le 15 mai 2007 une commission chargée de procéder à une révision totale de la LStA. Pour la réussite de ce projet de réforme, le Conseil d'Etat a intégré l'ensemble des partenaires (acteurs cantonaux, communaux, prestataires et employeurs) dans les travaux. La commission a été formée des personnes suivantes :

- Anne-Claude Demierre, Conseillère d'Etat, Directrice de la santé et des affaires sociales
- Peter Aeby, Association des communes fribourgeoises
- Patrick Audemars, Fédération fribourgeoise d'accueil familial de jour
- Geneviève Beaud Spang, Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille
- Daniel Berset, Trésorier d'Etat
- Christophe Chardonnens, Préfet de la Broye
- Pierre Dessibourg, chef de service-adjoint du Service de l'enseignement obligatoire de la langue française
- Christiane Feldmann, Association des communes fribourgeoises
- Nicole Lehner-Gigon, Association fribourgeoise des écoles maternelles
- Jean-Jacques Marti, Union patronale, remplacé le 4 mai 2009 par Jean-Pierre Siggen
- Yves Menoud, Association des communes fribourgeoises
- André Mülhauser, Ville de Fribourg
- Gérald Mutrux, chef du Service des communes
- Stéphane Quéru, chef du SEJ
- Annette Wicht, Fédération des crèches et garderies fribourgeoises

La commission s'est réunie à 10 reprises entre le 29 juin 2007 et le 20 janvier 2010. Elle a en outre formé trois groupes de travail, composés d'une partie des membres pour se pencher sur les questions touchant à l'analyse des tâches, à la répartition des tâches et au financement.

Pour appuyer les travaux, les deux études suivantes ont été menées :

- L'institut *INFRAS* a été mandaté pour établir les potentiels de demande en structures d'accueil dans le canton de Fribourg. Le potentiel de demande représente la limite supérieure des besoins en structures d'accueil extrafamilial. L'étude repose sur une analyse économétrique de données relevées auprès de 600 ménages avec un enfant âgé de moins de 4 ans. Dans l'interprétation des résultats, il convient d'être attentif au fait que, selon l'expérience faite par de nombreuses communes, le nombre de personnes pouvant s'imaginer faire usage d'une offre est toujours sensiblement plus élevé que celui des personnes qui utilisent effectivement la prestation et qui en paient le prix. Néanmoins, il ressort de cette étude que 51% des ménages fribourgeois avec un enfant de moins de 4 ans choisiraient une forme de garde extrafamiliale, s'ils le pouvaient. Au 1^{er} janvier 2009, 54% du potentiel de demande de places en crèche était couvert, alors que le taux de réalisation pour les assistantes parentales est de 46%. Au cours de l'année 2009, 85 nouvelles places en crèche ont été créées. A noter également la répartition inégale sur le territoire cantonal : alors que le district de la Sarine couvre 86% de la demande potentielle en crèches, quatre districts ne couvrent qu'un tiers et même moins. En revanche, pour les assistantes parentales, la couverture est supérieure à la moyenne dans la majorité des districts.
- Le Professeur Alain Boutat-Ortwein a procédé à une évaluation du coût moyen des structures d'accueil fribourgeoises de la petite enfance. Cette étude a porté sur un échantillon de structures d'accueil équilibré et représentatif du canton de Fribourg (agglomération/périphérie, français/allemand et grande/moyenne/petite). Ainsi, les structures de coûts de cinq crèches, deux écoles maternelles et quatre organisations d'accueil familial de jour (assistantes parentales) ont été examinées. De manière générale, on peut constater que la structure des facteurs de coûts est similaire à celle d'autres cantons qui ont procédé à une étude comparable. Comme dans les crèches des cantons de Zurich et de Vaud, les frais de personnel constituent à Fribourg le principal facteur de coûts. Néanmoins, à la différence des deux cantons précités, le coût moyen effectif de la prise en charge en crèche de Fr. 8.37 par heure (et de Fr. 94.33 par journée, sans les repas) calculé par le professeur Boutat-Ortwein est clairement inférieur à celui de Zurich (Fr. 10.70 par heure et Fr. 121.40 par journée) ou Vaud (Fr. 10.60 par heure et Fr. 126.50 par journée). Le taux d'occupation particulièrement élevé des crèches fribourgeoises, atteignant dans plusieurs structures 100%, a manifestement une influence sur les prix. Concernant l'accueil familial de jour, le coût standardisé horaire de l'échantillon s'élève à Fr. 7.96. Le fait que l'accueil familial de jour présente quasiment le même coût horaire que les crèches peut surprendre. Néanmoins, cela correspond aux expériences qui ont été faites dans d'autres cantons, notamment à Lucerne.

5. Idées directrices

Le présent projet de loi élargit le champ d'application de la LStA. Il prévoit d'améliorer l'accessibilité financière de l'offre pour les familles par l'introduction d'une participation financière du canton et des employeurs, tout en encourageant l'augmentation de l'offre.

a) Elargissement du champ d'application

Dans une perspective de simplification de la législation, le présent projet joint les principes régissant l'accueil parascolaire, énoncés dans la Loi du 12 mai 2006 sur l'enfance et la jeunesse (LEJ, RSF 835.5), à la législation actuelle sur les structures d'accueil de la petite enfance. Ce regroupement se justifie par la nature des prestations ainsi que par l'objectif poursuivi par l'intervention des collectivités publiques. Cela permet de ressortir le domaine de l'accueil extrascolaire de la LEJ qui est avant tout une loi de promotion et de protection de la jeunesse.

b) Accessibilité financière

Aux termes de l'art. 60 al. 3 de la Constitution cantonale, les prestations d'accueil extrafamilial doivent être accessibles à tous. Pour concrétiser ce principe, l'avant-projet de loi demande que la tarification se fasse en fonction de la capacité économique des familles. Cette exigence contraste souvent avec la réalité. La Conférence romande de l'égalité a publié en mars 2009 une étude « Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte ». Cette étude mesure l'impact de la fiscalité et du tarif des structures d'accueil de la petite enfance sur l'activité professionnelle des ménages dans les cantons romands. En comparaison avec les autres chefs-lieux cantonaux romands, il s'avère que, pour un couple marié avec un enfant, le revenu disponible à Fribourg est inférieur à celui calculé pour les villes de Sion et de Delémont. Par contre, par rapport aux autres chefs-lieux, les familles avec un revenu annuel de plus de Fr. 80'000.- habitant Fribourg sont avantagées, alors qu'en revanche, pour les revenus de moins de Fr. 40'000.- par conjoint, les coûts additionnels de la crèche sont plus élevés à Fribourg qu'ailleurs.

En amont des travaux de la commission, la disparité des tarifs de crèche a été relevée. Cette disparité peut résulter des subventions accordées par les communes (qui peuvent très fortement varier), des différences de coût effectif de la journée et même de la politique tarifaire des structures. De manière générale, les coûts pour l'accueil extrafamilial constituent souvent une charge financière importante pour les parents. Pour répondre aux exigences de la Constitution, une intervention de l'Etat, des communes et des employeurs est nécessaire.

c) Participation du canton et des employeurs

Pour permettre l'introduction de tarifs accessibles, le Conseil d'Etat propose une diversification des ressources de financement :

- Le présent projet propose une participation cantonale forfaitaire de 10% du coût effectif moyen.
- Comme il a été constaté précédemment, une bonne couverture en structures d'accueil extrafamilial permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale a un impact positif sur l'économie. Partant, pour faire participer tous les bénéficiaires de la manière la moins bureaucratique possible au développement de l'offre, l'idée de faire contribuer 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. Une discussion a eu lieu avec les milieux patronaux à ce sujet. La contribution est intégrée à l'avant-projet.

d) Augmentation de l'offre

Aujourd'hui, le potentiel de demande de places d'accueil extrafamilial calculé dans l'étude *INFRAS* est différemment couvert selon les districts. Vu que la couverture en places d'accueil extrafamilial dans le canton est en constante amélioration, il convient de renforcer cette tendance positive par des mesures concrètes.

Il est prévu que l'Etat veille à ce que les communes évaluent le besoin en places d'accueil en tenant compte de l'évolution démographique. En collaboration avec les prestataires et les communes, il en recense l'offre. En généralisant le principe d'évaluation des besoins, la loi met en marche un processus tendant à répondre aux besoins en places d'accueil extrafamilial dans l'entier du canton. Cela contribue à l'égalité de traitement des familles dans toutes les communes. De plus, par l'introduction d'une participation cantonale forfaitaire de 10% du coût effectif moyen des structures d'accueil préscolaire et de la contribution des employeurs, le Conseil d'Etat souhaite donner un signal positif, faciliter la création de nouvelles structures et inciter à la mise en œuvre de projets de crèche, tout en consolidant l'offre actuelle. Pour l'instant, le canton n'intervient pas dans le domaine de l'incitation financière pour l'accueil préscolaire. Ce domaine ressortit au champ de compétence et d'activité de la Confédération.

L'élargissement de l'offre ne se limite pas aux mesures proposées dans la présente loi. En termes d'appui et de conseil aux communes et structures qui le souhaitent, le canton de Fribourg dispose, depuis 2008, d'une coordinatrice de l'accueil extrafamilial. Pour l'accueil extrascolaire, suite à la motion Burgener Woeffray/Roubaty (M1083.09), le Conseil d'Etat va présenter un projet de modification de la Loi du 11 octobre 2005 relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation et devra, suite à cela, modifier le règlement du 4 juillet 2006 en y intégrant le subventionnement de locaux spécifiques pour les accueils extrascolaires.

e) Examen de la fondation pour l'accueil extrafamilial

Lors des travaux, la commission a examiné différents modèles cantonaux et, en particulier, celui du canton de Vaud qui 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. Elle est gérée par un Conseil de fondation composé de représentants de l'Etat, des communes, des organisations économiques, d'une « Chambre consultative » ainsi que d'une présidente. En plus du subventionnement des nombreux réseaux d'accueil de jour régionaux et locaux, la fondation assume des missions diverses et variées. Il s'agit de 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, de la coordination du développement de l'offre en matière d'accueil de jour, notamment en fixant des objectifs, de la reconnaissance des réseaux d'accueil de jour et du développement de l'accueil d'urgence. 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 fribourgeois membres de la commission. Ce modèle ne correspond pas aux besoins dans le canton de Fribourg. Partant, cette piste a été abandonnée.

6. Conformité au droit supérieur

a) au droit fédéral

Aux termes de l'art. 116 de la Constitution fédérale, la Confédération peut fournir des prestations de soutien en faveur des familles. En application de cette disposition, la Confédération octroie, dans la limite des crédits ouverts, des aides financières à la création de places d'accueil extrafamilial pour les enfants afin d'aider les parents à mieux concilier famille et travail ou formation (article 1 de la Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, entrée en vigueur le 1^{er} février 2003).

De plus, la Confédération impose des exigences dans le domaine de la surveillance du placement d'enfants en dehors du milieu familial. L'Ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE ; RS 211.222.338) qui se fonde sur l'art. 316 du Code civil (CC) réglemente l'accueil extrafamilial. En vertu de l'art. 13 OPEE, les institutions qui accueillent régulièrement durant la journée plusieurs enfants de moins de 12 ans sont soumises à autorisation. Il appartient au canton d'édicter les dispositions d'application. Par le présent projet, le canton se donne une base légale pour mettre en œuvre ce principe d'autorisation dans le domaine de l'accueil de jour extrafamilial.

En dehors des domaines très spécifiques que sont l'incitation à la création de places d'accueil et la surveillance du placement d'enfants, c'est aux cantons qu'il incombe de légiférer sur le soutien aux structures d'accueil extrafamilial. Par la présente loi, le canton exerce les compétences qui lui reviennent.

b) à la Constitution cantonale

Aux termes de l'art. 60 al. 3 de la Constitution cantonale du 16 mai 2004, l'Etat organise en collaboration avec les communes et les particuliers un accueil de la prime enfance jusqu'à l'entrée à l'école obligatoire et peut mettre sur pied un accueil parascolaire. Ces prestations doivent être financièrement accessibles à tous.

L'Etat a la responsabilité de la mise en place d'un système d'accueil de la prime enfance, et ce en collaboration avec les communes et les particuliers. S'agissant de l'aspect financier, la Constitution cantonale mentionne uniquement que les « *prestations doivent être financièrement accessibles à tous* ». Ce critère d'accessibilité implique un système de subventionnement, mais sans qu'il ne soit précisé à qui il appartient d'en assumer le financement. Néanmoins, dans la mesure où l'Etat, les communes et les particuliers sont appelés à intervenir dans l'organisation de l'accueil de la petite enfance, il leur appartiendrait logiquement d'en assumer, à tout le moins en partie, les charges financières y relatives. Pour l'accueil extrascolaire, l'Etat n'est actuellement pas tenu d'intervenir financièrement.

7. Commentaire des dispositions

L'**art. 1** détermine le but de la loi. Ce but consiste en un résultat quantitatif et qualitatif. La loi garantit un nombre suffisant de places d'accueil de jour extrafamilial. Dans l'esprit d'une égalité de traitement qui réponde aux besoins locaux, la loi harmonise la planification, tout en admettant que les besoins puissent être différents d'une région à l'autre.

La loi assure la qualité des prestations et l'accessibilité financière. Pour réduire les charges financières des parents et faciliter ainsi l'accès aux familles, elle propose de nouveaux modes de financement (Etat et employeurs), qui s'ajoutent aux participations des parents et – très souvent – des communes (art. 8ss).

Le champ d'application de la loi est défini à l'**art. 2**. Le critère de l'âge jusqu'à 12 ans de la LStA a été remplacée par la fin de la scolarité en école primaire. Cette modification a été retenue pour éviter que des élèves ayant redoublé une année scolaire soient pénalisés. Cette réflexion pratique a primé sur les arguments plus formels tendant à garder la limite à 12 ans comme le prévoient la majorité des législations des cantons voisins.

Pour exercer leur activité, les structures d'accueil doivent être au bénéfice d'une autorisation. L'élément de l'ouverture à la journée a été introduit pour délimiter le champ d'application de la présente loi avec d'autres domaines, notamment avec les parents nourriciers. La structure doit être ouverte à tous les enfants, sans distinction.

L'ancienne LStA n'était pas applicable aux structures d'accueil extrafamilial poursuivant un but lucratif. Cette restriction ne se justifie plus. Elle a été supprimée. La nouvelle loi se limite à exclure cette catégorie de structures du subventionnement cantonal et de la contribution des employeurs (art. 9). Les communes quant à elles peuvent, mais ne doivent pas soutenir des structures à but lucratif.

Les **art. 3 et 4** définissent des notions essentielles de la présente loi. Dans le but d'harmoniser les terminologies au niveau fédéral, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) ont élaboré une terminologie commune. Avec l'introduction de cette terminologie et son utilisation dans la présente loi, le canton de Fribourg contribue à établir une terminologie harmonisée au niveau fédéral. Les listes des art. 3 et 4 ne sont pas exhaustives, elles se limitent aux types des structures d'accueil extrafamilial les plus fréquents.

La notion de famille de jour est équivalente à celle d'assistant-e parental-e, généralement utilisée à Fribourg. Sous la notion d'atelier d'éveil, il faut entendre toutes les formes de prise en charge qui ne sont pas conçues pour décharger véritablement les parents, mais pour élargir le cercle et le monde de l'enfant et lui donner l'occasion de se socialiser. Il ne s'agit donc pas de prestations visant à concilier la vie professionnelle et familiale.

L'**art. 5** instaure un principe de coordination entre les horaires scolaires et les horaires de prise en charge extrascolaire. Il s'agit d'une recommandation et non pas d'une directive.

Les compétences communales ainsi que les droits et devoirs des communes sont énumérés à l'**art. 6**. Comme dans la LStA en vigueur, les communes assument un rôle prépondérant en la matière. Les communes et associations de communes sont tenues de faire périodiquement une évaluation des besoins en structures d'accueil extrafamilial. Ainsi, les communes sont libres de remplir cette tâche elles-mêmes ou en collaboration avec d'autres communes. Cette évaluation porte sur le nombre et le type de places d'accueil extrafamilial nécessaires pour couvrir les besoins. Au minimum, elle porte sur le besoin en structures permettant de concilier la vie familiale et professionnelle, à savoir sur les crèches et les mamans de jour. Certaines structures ont pour but premier de socialiser les enfants. Les écoles maternelles entrent par exemple dans cette catégorie. Leur apport éducatif fait également l'objet de l'examen effectué par les communes. En principe, cette évaluation doit se faire une fois par législature. L'ampleur de l'engagement communal pour soutenir des places d'accueil extrafamilial dépend des résultats de l'évaluation des besoins. Les communes choisissent librement leur mode d'intervention. Elles peuvent créer des structures d'accueil extrafamilial ou passer des conventions avec des structures d'accueil extrafamilial privées autorisées ou avec des associations faïtières telles que les associations de familles de jour. Ces conventions peuvent avoir pour objet l'ensemble ou une partie des places d'une structure. Si elles le souhaitent, les communes peuvent également confier des tâches de coordination ou de conseil à des tiers.

L'extension de l'intervention de l'Etat trouve son fondement dans l'**art. 7**. Les structures d'accueil doivent bénéficier d'une autorisation pour exercer leur activité. Actuellement, les autorisations sont délivrées par le SEJ qui exerce également la surveillance. L'obligation d'annoncer découle de l'OPEE, actuellement en révision. Selon cette ordonnance, les crèches et les garderies sont soumises à autorisation, alors que les assistantes parentales qui accueillent des enfants contre rémunération doivent annoncer leur activité. L'art. 7 al. 2 met en œuvre les dispositions de l'OPEE en désignant le service responsable pour assumer ces tâches découlant de la législation fédérale.

Les principes fondamentaux liés au financement parental se trouvent à l'**art. 8**. Les parents participent aux frais de garde. Pour rendre les structures d'accueil extrafamilial financièrement accessibles, la présente loi confirme le principe de la tarification en fonction

de la capacité économique. La capacité économique se compose du revenu de la famille et des charges (notamment la grandeur du ménage). En application de la liberté économique, une structure peut appliquer des tarifs qui ne répondent pas à cette exigence. Cependant, dans ce cas de figure, elle ne peut pas bénéficier du soutien financier de l'Etat et des employeurs, et l'offre qu'elle génère n'entre pas dans la catégorie des offres d'accueil extrafamilial que les communes peuvent intégrer dans leur évaluation. L'al. 2 confirme le principe selon lequel les barèmes de tarifs facturés aux parents sont établis par les structures d'accueil extrafamilial. Les communes quant à elles peuvent exercer leur influence sur la tarification lors de l'établissement de conventions avec les structures.

La nouvelle loi instaure à l'**art. 9** une participation financière de l'Etat pour les structures d'accueil préscolaire dûment autorisées qui permettent la conciliation de la vie professionnelle et familiale. Il en va de même pour les prestations des structures d'accueil destinées aux enfants fréquentant l'école enfantine, dans la mesure où elles sont complémentaires aux horaires d'école enfantine. Cela implique que le soutien public aux autres structures, et notamment aux écoles maternelles et aux ateliers de jeux, relève de la sphère de compétence communale. Le traitement privilégié des places d'accueil permettant la conciliation de la vie professionnelle et familiale trouve son fondement dans la Constitution cantonale. En effet, l'art. 60 al. 3 de la Constitution cantonale fait partie du titre IV intitulé « Tâches publiques » et, plus particulièrement, des dispositions relatives aux familles, dont l'art. 59 pose les principes. Selon l'art. 59 al. 2, l'Etat a pour tâche de développer une politique familiale globale dont un des aspects est la création de conditions-cadres permettant de concilier la vie professionnelle et la vie familiale. L'art. 60 al. 3 de la Constitution en constitue une mesure d'application. Le canton joue donc un rôle moteur dans l'élaboration et l'exécution d'une politique familiale dite globale. Ce rôle clef justifie une participation financière du canton dans ce domaine. Des motifs économiques, et notamment l'accroissement de rentrées fiscales supplémentaires militent également en faveur de cette interprétation. Le mode de répartition a été retenu en raison de la simplicité de son application. La participation de l'Etat est fixée annuellement dans le budget de l'Etat. Le taux de 10 % quant à lui a été retenu sur la base de différentes simulations, en fonction des besoins. Il est dans l'ordre de grandeur de ce qui a été prévu dans le plan financier. L'alinéa 4 a été introduit pour ne pas détériorer la situation des familles avec des enfants fréquentant l'école enfantine. Avec la LStA en vigueur, les enfants concernés étaient dans le champ des accueils de la prime enfance. La complémentarité doit permettre la conciliation de la vie professionnelle et familiale des parents. Le Service ou la Direction peuvent édicter des directives pour préciser cette notion de complémentarité.

L'**art. 10** introduit une participation financière de la part des employeurs. Pour les employeurs, cette contribution se monte à 0.4 pour-mille des salaires soumis à contribution pour les allocations familiales, ce qui constitue la moitié de ce que le canton de Vaud perçoit auprès des employeurs. Afin d'éviter aux employeurs un effort administratif supplémentaire, la contribution serait encaissée en même temps que la cotisation pour les allocations familiales. Elle est versée à l'Etat, qui procède à une répartition entre les structures selon la même clé que son propre soutien financier, conformément à l'art. 9. Pour assurer un suivi, une plate-forme d'information est instituée. Cette mission peut également être confiée à une commission qui exerce déjà d'autres tâches.

Le subventionnement communal est régi à l'**art. 11**. Les montants et les modalités du subventionnement sont déterminés dans les conventions signées par les communes et les prestataires. Néanmoins, dans le but d'aboutir à des prestations financièrement accessibles, il conviendra de tenir compte de la grille de référence publiée par la Direction de la santé et des affaires sociales. Cette solution laisse une large autonomie aux communes pour déterminer leur participation. En complément de la solution principale, une **variante** est soumise à discussion. Cette variante adjointe par le Conseil d'Etat va plus loin. Elle exige que le soutien

financier communal doit impérativement rendre les tarifs financièrement abordables. Ainsi, le soutien financier communal doit permettre, en complément de la participation de l'Etat et des employeurs, d'appliquer le tarif de référence à toutes les structures subventionnées.

Afin de pouvoir déterminer et vérifier le montant de subventions (qui peut varier selon le revenu des parents), les communes doivent pouvoir accéder à certaines données sensibles, notamment de nature financière. La transmission de ces données n'est admise que dans la mesure où elle est nécessaire à l'accomplissement de la tâche. Pour le reste, il convient d'appliquer les règles du Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA) et de la Loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD).

Le soutien financier de l'Etat et des employeurs est uniquement accordé si la structure d'accueil remplit les conditions énumérées à l'**art. 12**. Les communes quant à elles sont libres d'accorder un soutien financier à d'autres structures. La structure doit couvrir un besoin avéré et répondre à une demande effective. De manière générale, une crèche affichant un taux d'occupation élevé est réputée couvrir un besoin avéré et répondre à une demande effective. La structure doit proposer une prise en charge permettant de concilier la vie familiale et professionnelle des parents. Pour répondre à ce critère, il est nécessaire que la prise en charge soit régulière et que les temps d'ouverture soient élargis. Il n'est pas prévu d'harmoniser la comptabilité des structures. Par contre, les principes généralement reconnus de la clarté et de la transparence constituent des standards minimaux à respecter impérativement. Conformément à l'art. 60 al. 3 de la Constitution cantonale, le prix facturé aux parents doit être financièrement accessible. Le présent projet ne propose ni une uniformisation, ni une harmonisation des tarifs. Par contre, il est prévu que la Direction de la santé et des affaires sociales publie une grille de référence. Le tarif le plus haut ne dépasse pas le prix coûtant de la prestation, après déduction des subventions de l'Etat et de la participation des employeurs. Une structure qui s'éloigne de manière significative de cette grille de référence ne peut pas prétendre à un soutien financier de l'Etat et des employeurs. Un prix minimal est déterminé, le principe étant que l'Etat et les employeurs n'interviennent que subsidiairement aux parents. Contrairement à cela, la **variante** introduit une participation parentale maximale. Cela décharge les familles dont les enfants sont placés dans des structures peu subventionnées. Les coûts seraient mis à charge des communes, en application de la variante de l'art. 11.

La structure doit être gérée par une collectivité publique, une association ou une fondation à but non lucratif. Le but de la participation de l'Etat et des employeurs est de faciliter l'accès aux prestations et non pas de permettre dégager des bénéfices autres que ceux nécessaires au bon fonctionnement durable de la structure. Cependant, il est évident qu'une structure d'accueil d'entreprise sans personnalité juridique distincte ne pourrait pas être soumise à cette exigence.

L'**art. 13** constitue une base légale pour le soutien à apporter à l'accueil extrafamilial d'un enfant dont l'état exige une prise en charge particulière, notamment en raison d'une maladie ou d'un handicap.

Les **art. 14 et 15** de la loi règlent la question de la formation de base et du perfectionnement du personnel éducatif. Ces dispositions consolident le statu quo qui fait ses preuves. Suite à l'évolution des voies de formation, il reste deux types de situations qui sont à la charge de ces fonds : la formation des coordinatrices de l'Accueil familial de jour et le soutien à la formation des directrices de crèches.

L'**art. 16** règle la question des voies de droit. Les décisions du Service de l'enfance et de la jeunesse sont sujettes à recours auprès de la Direction de la santé et des affaires sociales. Les décisions de la Direction sont sujettes à recours auprès du Tribunal cantonal. En ce qui concerne les décisions des communes, ces dernières peuvent être contestées par la voie prévue à l'art. 153 de la Loi du 25 septembre 1980 sur les communes : toute décision prise par le

conseil communal envers un administré ou un membre du personnel communal peut, dans les trente jours, faire l'objet d'un recours au préfet. Lorsqu'une telle décision émane d'un organe subordonné au conseil communal ou d'un délégué de tâches communales, l'intéressé peut adresser, dans les trente jours, une réclamation au conseil communal. Lorsqu'un règlement communal le prévoit, une décision du conseil communal est sujette, dans les trente jours, à réclamation préalable auprès du conseil communal lui-même.

Par l'adoption de la présente loi, la LStA devient obsolète, son contenu étant repris et adapté aux nouvelles circonstances. L'élargissement du champ d'application aux accueils extrascolaires rend nécessaire l'abrogation de l'art. 8 al. 2 et 3 de la LEJ.

8. Incidences financières

Avec le présent avant-projet de loi, l'Etat sera appelé à soutenir financièrement les crèches et les familles de jour dûment autorisées. La participation de l'Etat se monte à 10% du coût moyen des structures subventionnées. Sur la base des chiffres fournis par l'évaluation du coût moyen des structures d'accueil fribourgeoises de la petite enfance faite par le Prof. Alain Boutat-Ortwein (Fr. 94.33 la journée en crèche et Fr. 7.96 l'heure en famille de jour) et des heures effectuées (1159 places en crèches autorisées au début 2010, ouvertes 230 jours par année, et 534000 heures de garde en famille de jour), les coûts peuvent être estimés à Fr. 2'500'000.- pour le subventionnement des crèches et à Fr. 430'000.- pour l'accueil familial de jour. Ces chiffres correspondent à ce qui a été prévu dans le plan financier. Ils sont cependant appelés à évoluer en fonction de l'augmentation de l'offre et d'une réévaluation ultérieure du coût standard des prestations.

En qualité d'employeur avec, à la date d'entrée en vigueur, une masse salariale dépassant Fr. 1'200'000'000.-, soumise à contribution de 0.4 %, l'Etat de Fribourg sera appelé à verser environ Fr. 500'000.-.

Sur la période de cinq ans correspondant au calcul des dépenses périodiques au sens de la loi sur les finances et en prenant en considération une progression annuelle des coûts de l'ordre de 5 %, le coût de la loi proposée s'établira à environ 19 millions de francs pour l'Etat.

Pour le reste, le projet maintient les prestations de l'ancienne loi (surveillance des milieux d'accueil, formation) ou concrétise la mise en œuvre d'un droit fédéral (prise en charge particulière notamment en raison d'une maladie ou d'un handicap).

9. Référendum

La présente loi est sujette au référendum législatif et au référendum financier facultatif.