

Résumé du postulat

En raison de l'approbation, le 26 septembre 2004, par la population suisse de la modification de la loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain (congé de maternité), le canton va économiser de l'argent dans la mesure où, pendant 14 semaines suivant l'accouchement, les compensations salariales seront prises en charge par le fonds des allocations perte de gain.

Les députées estiment que les montants ainsi épargnés devraient servir aux objectifs principaux suivants :

- le remplacement des collaboratrices en congé de maternité au sein de l'administration cantonale, y compris l'Hôpital cantonal et les différentes institutions de l'Etat ;
- le soutien aux communes qui souhaitent étoffer leur offre en matière de structures d'accueil des enfants en dehors du cadre familial.

Réponse du Conseil d'Etat

1. Description du système actuel

Selon la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers), la durée du congé payé de maternité pour les collaboratrices engagées par contrat de durée indéterminée est de seize semaines. Ce droit est limité à 12 semaines lorsque la collaboratrice en première année de service décide de ne pas reprendre son activité au terme de son congé. En cas de contrat de durée déterminée, le congé payé de maternité est de seize semaines si le contrat est prévu pour une durée égale ou supérieure à un an. Toutefois, il prend fin au plus tard au terme du contrat. Enfin, lorsque la durée prévue du contrat est inférieure à un an, le congé de maternité est de huit semaines et lorsque la collaboratrice était déjà enceinte lors de l'engagement, la durée du congé de maternité est de quatre semaines.

Le 1er juillet 2005, est entré en vigueur le nouveau régime de l'allocation fédérale de maternité (Loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité, LAPG). Le droit à l'allocation débute le jour de l'accouchement et prend fin après 14 semaines ou 98 jours. L'allocation fédérale est versée sous forme d'indemnités journalières qui se montent à 80% du revenu moyen de l'activité, réalisé avant l'accouchement, mais au plus à 172 francs par jour. Etant donné que l'Etat-employeur assure le versement du salaire durant le congé de maternité, soit au maximum pendant 16 semaines selon les conditions mentionnées ci-dessus, la caisse de compensation calcule et rembourse à l'Etat de Fribourg l'allocation de maternité à laquelle a droit la collaboratrice. Le cas échéant, si la durée du congé payé octroyé par l'Etat-employeur est inférieure aux 14 semaines suivant la date de l'accouchement, les indemnités journalières sont directement versées à la collaboratrice concernée durant la période restante jusqu'à 14 semaines.

2. Evaluation des effets financiers des récupérations

Les récupérations qui ont commencé à être effectuées dès l'entrée en vigueur de la loi sont systématiquement comptabilisées comme recettes dans le centre de charges au sein duquel le congé de maternité a été payé. Ainsi en est-il, par exemple, de l'Hôpital cantonal qui voit à son compte de fonctionnement une augmentation des recettes dues à la récupération des allocations de maternité dues pour son personnel. Cette manière de procéder assure également un calcul exact des participations aux charges salariales étatiques dues par des tiers, notamment par les communes pour le personnel enseignant. Leur participation est en effet directement diminuée du montant des récupérations réalisées.

En supposant une application de la récupération des allocations fédérales pour tous les congés de maternité payés durant l'année 2004, une somme brute de 2.8 millions de francs aurait pu être récupérée par l'Etat-employeur auprès de la caisse de compensation. Le budget de l'Etat pour l'année 2006 prévoit un montant légèrement inférieur.

Sur la base du calcul portant sur l'année 2004 (environ 300 cas de congé maternité recensés) et en prenant en compte la participation des tiers aux charges salariales, la récupération des allocations de maternité au profit de l'Etat se serait élevée, par secteur, en 2004, à :

	Brut	Net	
Administration centrale	726 000	726 000	
Hôpitaux cantonaux	758 000	758 000	
Université	143 000	143 000	
Enseignement préscolaire et primaire	1 021 000	357 350	(taux Etat 35%)
Cycles d'orientation	212 000	148 000	(taux Etat 70%)
	<hr/>	<hr/>	
Total	2 860 000	2 132 350	

3. Remplacement du personnel en cas d'absence

La procédure de remplacement du personnel lors d'absences de longue durée est réglée par l'article 14 du règlement du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat (RPers). En cas d'absence du ou de la titulaire d'un poste pour cause de maladie (à laquelle est assimilé dans ce cas le congé de maternité) ou d'accident, l'engagement du remplaçant ou de la remplaçante peut être effectué même si la couverture financière ou en effectif n'est pas garantie. Un délai de vacance de deux mois doit toutefois en principe être respecté (art. 14 al. 2 RPers in fine). En effet, la répartition du travail sur d'autres personnes devrait être possible dans un bon nombre de situations et présente des avantages évidents: la procédure d'engagement, les travaux administratifs y relatifs, la mise au courant et l'encadrement d'une nouvelle personne pour l'accomplissement de ces tâches pour une durée relativement courte, chargeraient encore plus le personnel en place. Chaque service de l'Etat doit prévoir dans son organisation les mesures à prendre pour pallier les inconvénients dus à l'absence d'un collaborateur ou d'une collaboratrice. Le modèle de cahier des charges prévoit d'ailleurs pour le titulaire du poste une obligation de remplacement, avec indication précise du poste à remplacer. Les supérieurs hiérarchiques doivent veiller à ce que la personne désignée comme remplaçante en soit informée et préalablement formée à cet effet. Enfin, lorsque le remplacement est effectué pour une durée excédant trois mois dans une fonction hiérarchiquement supérieure, la personne remplaçante a droit à une indemnité de remplacement.

La règle de la vacance ne peut toutefois pas être respectée dans les secteurs de l'enseignement ou dans tous les cas où l'absence du titulaire met en péril le fonctionnement

du service, notamment en cas d'accomplissement d'un horaire continu (personnel soignant, policiers, surveillants de prison, etc.). Dans les secteurs de l'enseignement, des montants forfaitaires en prévision du financement des remplacements sont d'ailleurs prévus au budget dans l'objectif d'obtenir une précision accrue de celui-ci. Globalement pour l'ensemble des secteurs de l'enseignement, le montant prévu au budget 2006 s'élève à 6 289 000 francs.

Il convient de préciser que l'article 14 RPer ne confère aucun droit direct au collaborateur ou à la collaboratrice, ni d'être remplacé-e, ni d'être appelé-e à remplacer. Il s'agit clairement d'une compétence donnée à l'autorité de procéder à des engagements temporaires. En outre, les règles de remplacement mentionnées ont été introduites déjà au début des années 90. Elles ont fait leurs preuves, ce qui a permis de les intégrer définitivement dans le RPer au 1^{er} janvier 2003.

Le souhait des députées d'assurer le remplacement des personnes en congé de maternité est donc déjà réalisé, dans la mesure nécessaire, par l'article 14 RPer. Les récupérations des allocations de maternité constituent une recette supplémentaire qui diminue les dépenses liées au financement des remplacements du personnel. Enregistrées dans les centres de charges, les récupérations contribuent également à la diminution des frais à facturer à des tiers, notamment aux communes. Il est loisible à celles-ci, dans leur sphère de compétences, d'affecter les montants ainsi économisés à d'autres fins. Sur la base de l'année 2004, selon les chiffres figurant à la fin du point 2 ci-dessus, il s'agit d'une diminution des dépenses liées communales de 777 650 francs par année pour les niveaux préscolaire et primaire et pour les cycles d'orientation.

4. Soutien des structures d'accueil

Le financement des structures d'accueil est ancré dans la loi du 28 septembre 1995 sur les structures d'accueil de la petite enfance. Les compétences en la matière sont déléguées aux communes et le subventionnement de ces structures leur incombe. L'Etat participe uniquement aux frais de formation et de perfectionnement selon les articles 8 et 9 de ladite loi. Dans sa réponse au postulat n° 268.04 Catherine Keller-Studer concernant les structures d'accueil de la petite enfance (*BGC* de la session de juin 2005, page 702), le Conseil d'Etat a confirmé sa volonté de promouvoir les mesures qui favorisent l'équilibre entre la vie familiale et la vie professionnelle des jeunes Fribourgeoises et Fribourgeois, et donc de favoriser également encore davantage les structures d'accueil de la petite enfance. Cet objectif va aussi dans le sens du rapport sur la politique familiale globale et de l'article 60, al. 3 de la Constitution du 16 mai 2004 qui a la teneur suivante : « En collaboration avec les communes et les particuliers, l'Etat organise un accueil de la prime enfance jusqu'à l'entrée à l'école obligatoire et peut mettre sur pied un accueil parascolaire. Les prestations doivent être financièrement accessibles à tous ». Le calendrier, ambitieux, de la mise en œuvre de cette disposition constitutionnelle a été indiqué comme suit : études préalables en 2005 ; élaboration d'une nouvelle loi et consultation en 2006 ; transmission d'un projet législatif au Grand Conseil en été 2007 ; mesures d'application en 2008 ; entrée en vigueur de la nouvelle loi le 1^{er} janvier 2009. Ainsi, l'affectation de moyens supplémentaires provenant des récupérations des allocations de maternité nécessiterait d'abord une modification profonde de la législation et du système de financement qui y est prévu. Il n'est donc pas envisageable, comme le proposent les députées, d'affecter directement ces recettes supplémentaires à cet objet.

5. Conclusion

L'article 14 RPer ainsi que la méthode de comptabilisation des récupérations des allocations de maternité répondent déjà à l'un des objectifs des députées, à savoir la garantie des remplacements du personnel en congé de maternité. L'autre objectif des députées, qui consisterait à allouer un financement complémentaire aux structures d'accueil,

ne pourrait être réalisé qu'après une révision de la législation. Cette révision législative est d'ores et déjà prévue et initialisée dans un autre cadre.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter ce postulat.

Fribourg, le 14 novembre 2005