



Réponse du Conseil d'Etat à deux instruments parlementaires

- I. Question Aebischer Suzanne / Wicht Jean-Daniel 2016-CE-78
Structures d'accueil extrafamilial de jour : répondent-elles aux besoins des parents et de l'économie ?
- II. Question Aebischer Suzanne / Wicht Jean-Daniel 2017-CE-269
Pourquoi n'obtenons nous pas de réponses à notre question déposée le 21 mars 2016

I. Question 2016-CE-78

La Confédération et les cantons ont mis des fonds à disposition, il y a déjà plusieurs années, afin d'encourager la création de structures d'accueil extrafamilial de jour. Depuis, de nombreuses places ont vu le jour dans notre pays et dans le canton. Ces structures sont censées répondre aux besoins des parents afin qu'ils puissent concilier leur vie familiale avec leur vie professionnelle, grâce à des prestations de qualité financièrement accessibles.

Force est de constater que les buts de la loi cantonale ne sont plus atteints aujourd'hui. En effet, nous constatons que trouver une place disponible dans une crèche, dans certaines régions, relève du parcours du combattant. Plusieurs mois d'attente sont souvent la règle ! De plus, les horaires d'ouverture de ces structures, particulièrement les extrascolaires, ne répondent pas aux besoins du parent travailleur, fermetures le mercredi, durant les vacances scolaires, le matin, etc.

Le fait de devoir trouver une place pour un accueil préscolaire dans sa commune de domicile plutôt que sur son lieu de travail complique parfois l'organisation familiale. Finalement, les communes versent des montants importants pour financer la garde des enfants alors que ce sont le plus souvent les structures d'accueil qui ont le contrôle de la situation financière des parents et qui ne sont pas en mesure de vérifier son évolution contrairement aux communes. De plus, la présente loi n'encourage pas une gestion efficiente et économique des structures. Fort de ces constats, nous remercions le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. La loi répond-elle aux besoins de l'économie ?
2. Comment le Conseil d'Etat compte garantir à l'avenir la création de places en suffisance pour l'accueil extrafamilial (art. 1 al. 1) ?
3. Comment le Conseil d'Etat contrôle-t-il l'évaluation des besoins, tous les 4 ans, faite par les communes ou/et les associations de communes ?
4. Comment évalue-t-il les résultats et contrôle-t-il la mise en place des mesures (art. 6 al. 3) qui devraient répondre aux besoins ?
5. Est-ce que le Conseil d'Etat a évalué les retombées financières supplémentaires, en termes d'impôts, en relation avec le soutien et le développement des structures d'accueil ?

6. Est-ce que les aides financières actuelles sont suffisantes pour encourager vraiment la vie professionnelle d'un couple ?
7. Quels sont les contrôles effectués par le canton afin de vérifier que les prestations sont financièrement accessibles pour tous et que celles-ci encouragent l'activité professionnelle ?
8. Que fait le canton afin d'harmoniser l'offre des places d'accueil ?
9. Est-ce que le Conseil d'Etat ne pense pas que les horaires actuels d'ouverture des structures devraient être adaptés afin de mieux concilier la vie familiale avec la vie professionnelle ?
10. Le Conseil d'Etat serait-il prêt à développer une structure informatique pour la gestion des places vacantes ou serait-il prêt à soutenir une initiative allant dans ce sens ?
11. Ne devrait-on pas permettre aux parents de placer, dans la mesure du possible, leurs enfants aussi dans les structures d'accueil de leur lieu de travail ?
12. Est-ce que la loi ne devrait pas être modifiée afin de favoriser l'efficacité de la gestion des structures pour encourager des organisations supra-communales moins coûteuses ?
13. Les crèches étant subventionnées, quel organisme vérifie que l'organisation et la gestion de ces structures sont efficaces ?
14. Est-ce encore juste, aujourd'hui, que ce soient les structures d'accueil qui fixent les barèmes de subventions ? Ne devrait-on, par égalité de traitement envers les citoyens, fixer un barème standard par région, voire sur le plan cantonal ?
15. En relation avec la protection des données, il nous semble pas opportun que ce soient les structures d'accueil qui doivent contrôler la situation financière des parents (mariés, séparés, en concubinage). Elles n'ont pas non plus un intérêt particulier à contrôler l'évolution financière des parents dès le moment où ce sont les communes qui paient souvent la plus grande part du prix d'accueil. Le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas qu'il serait judicieux de modifier la procédure ?
16. Dans certaines structures d'accueil, le prix du repas de midi est compris dans le coût de la journée de placement. Ce n'est pas aux communes, à l'Etat et à l'économie de subventionner le repas de midi. Est-ce que le Conseil d'Etat partage cet avis ?

21 mars 2016

II. Question 2017-CE-269

Nous avons déposé le 21 mars 2016 une question par rapport aux structures d'accueil extrafamilial de jour sous le titre « *Structures d'accueil extrafamilial de jour : répondent-elles aux besoins des parents et de l'économie ?* »

Selon la loi sur le Grand Conseil (Art 78, al.2) nous pouvons attendre une réponse au plus tard deux mois après son dépôt. A ce jour, nous n'avons reçu aucune information sur les raisons du retard, ni une demande de prolongation du délai légal. Le mail du député Jean-Daniel Wicht du 25.08.2017 n'a eu aucun retour à ce jour, ni de la Chancellerie d'Etat, ni de la Direction concernée.

Cette situation n'est pas acceptable car elle empêche et retarde de manière conséquente le travail du député et la possibilité d'avancer dans un dossier important pour les familles et l'économie.

Nous prions le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes et le remercions de le faire, cette fois, dans le délai légal :

1. Quelles sont les raisons de ce retard conséquent et pourquoi n'obtenons-nous aucune information du Conseil d'Etat ?
2. Est-ce que nos questions, plutôt pertinentes, dérangent ?
3. Pourquoi n'avons-nous pas été saisis d'une demande de prolongation du délai légal ?
4. Est-ce que le Service chargé de préparer la réponse n'a pas les ressources nécessaires pour préparer celle-ci ?

16 novembre 2017

III. Réponse du Conseil d'Etat

Les seize questions posées dans la question 2016-CE-78 des député-e-s Susanne Aebischer et Jean-Daniel Wicht sont légitimes et couvrent un vaste champ. Y répondre de manière circonstanciée est complexe. Il est vrai que le service chargé de préparer un premier projet de réponse, à savoir le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ), est doté de ressources humaines limitées. De plus, le SEJ consacre l'essentiel de ses ressources à la protection de l'enfant sur le terrain, au risque de devoir reporter parfois certaines tâches administratives. Par ailleurs, le projet de réponse à la question Aebischer/Wicht a dû être modifié à plusieurs reprises, notamment afin de l'actualiser, en particulier à l'évolution du dossier « RIE III » sur les plans fédéral et cantonal.

La loi sur le Grand Conseil ne prévoit pas de demande de prolongation dans la procédure de réponse aux questions, contrairement à ce qui existe pour les autres instruments parlementaires. La Direction de la santé et des affaires sociales, responsable du projet de réponse, aurait dû informer les auteur-e-s de la question du retard prévisible ; elle regrette d'avoir omis cette démarche et s'en excuse.

Le Conseil d'Etat répond aujourd'hui à la question 2016-CE-78 de la manière qui suit.

Le législateur a voulu renforcer le principe de l'autonomie communale dans le domaine de l'accueil extrafamilial de jour. Il a notamment confié le soin aux communes d'évaluer régulièrement les besoins en places d'accueil et leur mise à disposition en nombre suffisant en regard des besoins de leur population. Enfin, le Conseil d'Etat constate que, particulièrement dans le domaine de l'accueil extrascolaire, ce sont les communes qui ont majoritairement la main sur les structures d'accueil extrascolaire. En effet, sur 89 structures d'accueil extrascolaires, 73 ont pour support juridique une commune.

De plus, la tâche de mettre en place un accueil extrascolaire a été reprise dans la nouvelle loi scolaire qui stipule à son article 57 let h, que c'est aux communes de proposer un accueil extrascolaire conformément à la législation spéciale, en portant une attention particulière aux transports. Il est donc souhaité par le législateur que les prestations d'accueil extrascolaire soient de la compétence et de la responsabilité des communes. L'autorisation et la surveillance de ces structures restent soumises à la législation fédérale sur le placement d'enfants.

Avec ces considérations liminaires, le Conseil d'Etat répond aux questions posées par les députés de la manière suivante :

1. La loi répond-elle aux besoins de l'économie ?

La Constitution cantonale, dans son article 60 al. 3, confie à l'Etat en collaboration avec les communes et les particuliers l'organisation de l'accueil de la prime enfance jusqu'à l'entrée à l'école obligatoire et la possibilité de mettre sur pied un accueil extrascolaire. Ces prestations doivent être financièrement accessibles à tous. Dans les travaux qui ont conduit à l'adoption de la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE), la question de garantir l'offre d'un nombre suffisant de places d'accueil extrafamilial permettant la conciliation de la vie de famille et de la vie professionnelle est devenue le point central de la thématique. Discutée et préparée entre l'Etat, les structures d'accueil, les communes et également avec des représentants de l'économie, la LStE s'est finalement orientée, selon la volonté du législateur, vers la défense du principe de l'autonomie communale et de la répartition des tâches ainsi que de répondre aux besoins de l'économie. Ces deux thèmes sont devenus prépondérants au niveau de la thématique traitée aussi bien au niveau fédéral qu'intercantonal.

Il y lieu de rappeler que depuis l'entrée en vigueur de la LStE, 574 **places en crèche** ont été créées depuis le 1^{er} janvier 2012. Cela représente une augmentation de 47,4 % (1211 places en 2012, 1785 en novembre 2017). Dans le domaine des **accueils extrascolaires**, le tableau suivant montre la progression des places créées :

| | Matin | Midi | Après-midi |
|----------------------|-----------|-----------|------------|
| Etat au 1.6.2012 : | 889 | 1575 | 1083 |
| Etat au 14.11.2017 : | 1928 | 3268 | 2501 |
| Nouvelles places : | 1039 | 1693 | 1418 |
| Augmentation en % | + 116.9 % | + 107.5 % | +130.9 % |

Quant au nombre d'enfants accueillis par des assistantes parentales, il est passé de 3693 en 2012 à 4365 en 2017 (+ 18 %), pour un total d'heures en augmentation de 33 %.

2. Comment le Conseil d'Etat compte garantir à l'avenir la création de places en suffisance pour l'accueil extrafamilial (art. 1 al. 1) ?

C'est à l'article 1 alinéa 3 qu'il est dit que l'Etat et les communes veillent à une mise en œuvre répondant aux spécificités régionales et aux besoins déterminés par l'évaluation. Ainsi, l'Etat veille à ce que les communes fassent l'évaluation des besoins tous les quatre ans.

La LStE a mis en œuvre deux fonds qui ont permis la création de places respectivement dans le domaine de l'accueil préscolaire et dans le domaine de l'accueil extrascolaire.

Rappelons encore que l'Etat a favorisé le recours aux fonds d'incitation à la création de places d'accueil de la Confédération. Le Conseil d'Etat demande régulièrement à la députation fribourgeoise aux Chambres fédérales de défendre tous les projets de loi qui tendent à conserver et renouveler les fonds fédéraux d'incitation à la création de places d'accueil.

Le nouveau programme de la Confédération qui ouvre un montant total de 100 millions de francs pourra être également sollicité par les structures du canton de Fribourg. Elles ont été informées par un courrier le 15 mars 2017.

Dans le cadre des discussions sur la RIE III, le Conseil d'Etat avait également élaboré des mesures de compensation avec les milieux de l'économie fribourgeoise qui renforceraient les instruments déjà introduits par la LStE. Concrètement, il s'agirait des mesures suivantes, à ancrer dans un futur article 10a LStE :

- > Programme d'incitation à la création de places en crèches et en accueils extrascolaires (AES) : montant unique versé pour chaque nouvelle place créée ;
- > Baisse des tarifs par une contribution des employeurs selon le modèle en vigueur (LStE) ;
- > Développement de modèles de prise en charge innovants : notamment l'incitation particulière à l'ouverture de places en crèches sur des lieux stratégiques du canton.

Le système retenu doit nécessairement être flexible et adaptable sans trop de formalisme. Dans ce sens, le Conseil d'Etat propose de créer un fonds affecté à des buts clairement définis. Le fonctionnement du fonds et les modalités d'affectation seront déterminés dans le Règlement sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (RStE) et pourront ainsi évoluer en fonction des paramètres susmentionnés. Le projet « RIE III » étant maintenant retiré, les discussions seront reprises dans le cadre du « Projet fiscal 2017 ».

3. Comment le Conseil d'Etat contrôle-t-il l'évaluation des besoins, tous les 4 ans, faite par les communes ou/et les associations de communes ?

Le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) met à disposition les outils qui permettent de réaliser l'évaluation des besoins.

Le SEJ tient à jour une liste des évaluations reçues des communes selon le principe défini par la loi. Des rappels réguliers sont lancés envers les communes qui ne réalisent pas les évaluations prescrites. Toutes les communes ont réalisé les évaluations prescrites à l'exception de quelques communes dont certaines étaient en processus de fusion

Le SEJ a adressé un appel à l'ensemble des communes au printemps 2016 pour la deuxième évaluation des besoins.

4. Comment évalue-t-il les résultats et contrôle-t-il la mise en place des mesures (art. 6 al. 3) qui devraient répondre aux besoins ?

Le Conseil d'Etat, selon le principe de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, n'a pas d'autre compétence que de veiller à ce que les communes évaluent le besoin en places d'accueil. Pour répondre à l'obligation de recenser l'offre en places d'accueil, le SEJ publie une cartographie régulièrement mise à jour des structures d'accueil sur le territoire cantonal.

Enfin, le Conseil d'Etat rappelle qu'un poste de collaboratrice scientifique a été créé pour soutenir les communes dans les démarches d'évaluation qu'elles doivent mener. Par ailleurs, le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) met à disposition des communes les outils qui permettent de réaliser l'évaluation des besoins. Dès lors, un soutien et des conseils sont donnés sur la base des résultats de l'évaluation des besoins. Une estimation de potentiel de demande peut être également

demandée par les communes. Des outils de planification pour l'ouverture d'une structure sont à la disposition des communes.

5. *Est-ce que le Conseil d'Etat a évalué les retombées financières supplémentaires, en termes d'impôts, en relation avec le soutien et le développement des structures d'accueil ?*

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de répondre à cette thématique et de se déterminer dans ses réponses aux objets parlementaires suivants :

- > Postulat Susanne Aebischer/Antoinette Badoud 2014-GC-183 « Effets de l'offre en accueil extrafamilial sur la situation financière du canton » et
- > Question Andrea Burgener Woeffray 2014-CE-313 « Contribution de la Promotion économique aux structures d'accueil extrafamilial ».

Il en ressort qu'aucune base de données actuelle ne peut nous renseigner globalement sur les retombées fiscales d'une augmentation de l'offre de structures d'accueil. Pour pouvoir évaluer l'effet de cette offre sur la capacité contributive des parents, il faudrait en effet connaître leurs revenus, celui auquel ils pourraient prétendre, leur niveau de qualification, le taux d'activité supplémentaire envisageable. Les quelques études réalisées dans d'autres cantons ont été menées de manière empirique (questionnaire aux parents). Elles concluent à un apport économique appréciable, mais pour les collectivités publiques, l'investissement consenti est probablement une opération blanche, les recettes fiscales supplémentaires servant à financer le subventionnement des structures d'accueil.

6. *Est-ce que les aides financières actuelles sont suffisantes pour encourager vraiment la vie professionnelle d'un couple ?*

La loi prévoit que les barèmes des tarifs facturés aux parents soient établis par les structures d'accueil, en accord avec les communes qui sont appelées à subventionner. Les tarifs pour la prise en charge des enfants en âge préscolaire et en scolarité 1H et 2H incluent une subvention communale et une subvention Etat-Employeurs pour les heures de garde des enfants dont les parents travaillent. Ces deux sources de financement sont prévues pour abaisser le prix facturé aux parents et obtenir des tarifs financièrement accessibles encourageant ainsi la conciliation famille-travail. Les adaptations des tarifs sont validées systématiquement par le Chef du service de l'enfance et de la jeunesse.

Le Conseil d'Etat relève qu'après consultation des communes et des associations faitières représentants les structures d'accueil, il n'a pas été possible d'imposer une grille de référence cantonale. Celle-ci sert de recommandation en la matière.

Quant aux mesures d'accompagnement de la RIE III qui ont été élaborées, elles prévoyaient une baisse des tarifs par une contribution des employeurs selon le modèle en vigueur de la LStE.

7. *Quels sont les contrôles effectués par le canton afin de vérifier que les prestations sont financièrement accessibles pour tous et que celles-ci encouragent l'activité professionnelle ?*

Le Conseil d'Etat rappelle que les représentants des communes et le législateur n'ont pas souhaité introduire un système qui impose un contrôle systématique de la notion de financièrement accessible à tous. Toutefois, un prix minimal a été déterminé (art. 12 LStE). Dans l'esprit du

législateur, il s'agit à la fois du prix minimum et du prix maximum devant être payé par les parents dont le revenu se situe en deçà du revenu déterminant minimum retenu pour les grilles de référence.

8. Que fait le canton afin d'harmoniser l'offre des places d'accueil ?

Le législateur a imposé le principe de l'autonomie communale dans l'évaluation des besoins et la mise à disposition de places d'accueil en utilisant notamment le système conventionnel qui régit les relations avec les structures d'accueil.

L'Etat a, quant à lui, soutenu de manière très importante la création de places d'accueil en mettant à disposition deux fonds pour la création de places d'accueil préscolaire et extrascolaire. De plus, l'Etat participe en soutien aux procédures d'évaluation des besoins, il assume la surveillance des structures et des tâches de sensibilisation, de conseil et de soutien à la planification.

9. Est-ce que le Conseil d'Etat ne pense pas que les horaires actuels d'ouverture des structures devraient être adaptés afin de mieux concilier la vie familiale avec la vie professionnelle ?

Le Conseil d'Etat constate que les structures permettant la conciliation vie de famille – travail peuvent proposer des horaires élargis d'ouverture puisque une crèche peut ouvrir jusqu'à 12 heures par jour. Cet élément a été repris dans les nouvelles directives relatives à l'accueil préscolaire, où des dotations plus larges sont prises en compte.

Il y a lieu également de considérer le dispositif des Associations d'accueil familial de jour qui sont concernées par la loi et qui offrent des possibilités d'accueil plus souples que les structures d'accueil collectives.

10. Le Conseil d'Etat serait-il prêt à développer une structure informatique pour la gestion des places vacantes ou serait-il prêt à soutenir une initiative allant dans ce sens ?

Le Conseil d'Etat estime que cette tâche revient aux communes. Des montants sont octroyés pour participer au financement de solutions informatiques communes aux structures. Le dispositif CSE-KIBE proposé et choisi par les associations faitières est ainsi soutenu lorsque les structures veulent s'en équiper.

11. Ne devrait-on pas permettre aux parents de placer, dans la mesure du possible, leurs enfants aussi dans les structures d'accueil de leur lieu de travail ?

Le Conseil d'Etat estime qu'il faut distinguer les dispositifs préscolaire et extrascolaire. Dans le premier cas, l'idée de placer l'enfant d'âge préscolaire dans des structures d'accueil de jour à proximité du lieu de travail des parents est envisageable moyennant l'accord des communes de domicile des enfants placés de signer des conventions avec d'autres structures que celles sises sur leurs territoires. Pour les enfants en âge de scolarité obligatoire, il semble logique que l'accueil extrascolaire doit se trouver à proximité de l'école fréquentée par l'enfant.

12. Est-ce que la loi ne devrait pas être modifiée afin de favoriser l'efficacité de la gestion des structures pour encourager des organisations supra-communales moins coûteuses ?

Des structures allant dans ce sens existent dans les districts de la Glâne (ABMG) et de la Gruyère (ARG). Ce sont les partenaires locaux impliqués dans de tels projets qui les soutiennent et qui s'engagent à garantir une égalité de traitement.

13. Les crèches étant subventionnées, quel organisme vérifie que l'organisation et la gestion de ces structures sont efficientes ?

C'est la LStE et son règlement d'application qui prescrivent que ce sont les communes, au travers des conditions fixées par la convention (art. 5 RStE), qui vérifient l'efficacité des structures et la bonne utilisation des subventions communales.

Il convient de préciser que dans le processus d'autorisation des structures d'accueil extrafamilial de jour, lors de la phase d'évaluation, le SEJ veille à ce que les conditions d'accueil soient remplies et que les projets soient viables financièrement. Quand il est sollicité pour une aide financière à la création de places, l'OFAS demande également un budget prévisionnel établi sur 6 ans pour s'assurer de cette viabilité.

14. Est-ce encore juste, aujourd'hui, que ce soient les structures d'accueil qui fixent les barèmes de subventions ? Ne devrait-on, par égalité de traitement envers les citoyens, fixer un barème standard par région, voire sur le plan cantonal ?

Les structures d'accueil ne fixent aucun barème de subvention mais elles établissent les barèmes de tarifs facturés aux parents en accord avec les communes appelées à subventionner (art. 8 LStE).

Un projet de grille de référence a été mis en consultation en 2013 et a fait l'objet d'un rejet par l'ensemble des partenaires consultés. Ce projet tenait compte néanmoins du plus petit dénominateur. Ce qui a pu être imposé au regard de l'art. 12 al. 2 de la LStE, c'est qu'un prix minimal soit déterminé et que le tarif le plus haut ne dépasse pas le prix courant de la prestation, après déduction des subventions de l'Etat et du soutien des employeurs. Par conséquent, la grille de référence fait mesure de recommandations cantonales en la matière.

Il apparaît que des organisations telles que celles de l'ABMG et de l'ARG pourraient être en mesure d'apporter des solutions intéressantes dans le cadre de la thématique discutée. En effet, l'ABMG propose par exemple une harmonisation des subventions communales et une table de subvention pour tout le district ainsi qu'un mode de calcul commun du revenu déterminant permettant certainement un traitement efficace et équitable de tous les parents du district. L'ARG a informé le SEJ qu'elle mène des réflexions à ce sujet.

15. En relation avec la protection des données, il nous semble pas opportun que ce soient les structures d'accueil qui doivent contrôler la situation financière des parents (mariés, séparés, en concubinage). Elles n'ont pas non plus un intérêt particulier à contrôler l'évolution financière des parents dès le moment où ce sont les communes qui paient souvent la plus grande part du prix d'accueil. Le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas qu'il serait judicieux de modifier la procédure ?

Le Conseil d'Etat constate que dans le domaine des accueils extrascolaires, 73 sur 89 sont des structures communales. La LStE règle la question de la protection des données dans le cadre des conventions signées entre les communes et les structures d'accueil. Le cadre conventionnel est décrit dans le règlement d'application de la LStE. Les principes généraux de la protection des données s'appliquent à la transmission des données personnelles. Les communes peuvent notamment demander une liste des enfants domiciliés sur leur territoire qui fréquentent la structure d'accueil et qui bénéficient d'une subvention, les prestations utilisées par ces enfants et le tarif payé

par les parents. La transmission de listes comprenant des revenus imposables n'est licite que dans les cas où la commune participe au financement d'un barème social fondé sur le revenu imposable.

16. Dans certaines structures d'accueil, le prix du repas de midi est compris dans le coût de la journée de placement. Ce n'est pas aux communes, à l'Etat et à l'économie de subventionner le repas de midi. Est-ce que le Conseil d'Etat partage cet avis ?

La base légale en vigueur ne prévoit pas que les communes, l'Etat ou l'économie doivent subventionner le repas de midi dans les structures.

28 novembre 2017