



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Senti Julia / Schwander Susanne

2019-GC-46

Système flexible pour l'accueil subventionné - modification de la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 28 mars 2019, les députées Senti et Schwander demandent une modification de la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) afin de permettre aux communes de subventionner les parents, et non les structures, par le biais d'un bon de garde.

Actuellement, les communes du canton de Fribourg sont tenues, conformément à l'article 6 al. 3 LStE, de proposer, soutenir et de subventionner un nombre suffisant de places d'accueil préscolaire et extrascolaire, en fonction des résultats de l'évaluation des besoins menée tous les quatre ans.

Pour répondre à cette obligation, les communes créent des structures sur leurs territoires ou passent des conventions avec les structures existantes. Par conséquent, si les parents souhaitent obtenir les subventions communales, ils doivent placer leurs enfants dans les structures subventionnées par leurs communes. Les parents ne peuvent pas choisir leur structure s'ils veulent bénéficier de places subventionnées. Le système actuel est considéré comme restrictif et rigide par les motionnaires. Selon elles, ce système ne répond pas aux besoins actuels de la population et représente une immense charge administrative pour les communes.

La mise en place d'un système de bon de garde permettra aux familles de placer leurs enfants là où elles le souhaitent : proches du lieu de travail, du trajet ou du lieu de résidence.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Mode de financement : objet ou sujet

L'accueil extrafamilial de jour peut être subventionné de différentes manières. Parmi les solutions développées au cours des dernières décennies, les deux principaux modèles sont le subventionnement de l'objet et le subventionnement du sujet.

Avec le financement de l'objet, les structures d'accueil extrafamilial sont soutenues directement par les pouvoirs publics. En principe, les contributions sont financières, mais peuvent aussi consister en une libération du loyer ou d'autres prestations. La Loi sur les structures d'accueil (LStE) repose sur le principe du financement de l'objet. Ainsi, depuis son entrée en vigueur en janvier 2012, 17 crèches et 724 places ont été créées, portant le nombre de crèches du canton à 63 (1935 places autorisées). Depuis juin 2012, 51 structures d'accueil extrascolaire ont vu le jour. On en compte une totalité de 106 sur le territoire cantonal.

En cas de financement du sujet, la collectivité publique verse un montant aux parents ou aux structures en fonction des frais de garde effectifs. Les moyens de subvention sont liés et ne sont versés que pour des prestations effectives. Les parents peuvent ainsi choisir une offre d'accueil et l'autorité compétente fixe les critères pour l'obtention et le montant de l'aide financière. Ce mode de financement a vu le jour sous la forme de bons de garde, introduits notamment à Lucerne ou Pratteln BL. Par ailleurs la ville de Bienne introduira les bons de garde à partir du mois d'août 2020.

Concrètement, le système développé à Pratteln fonctionne comme suit : les parents s'adressent à une structure de leur choix. Cette dernière leur fait une proposition et les informe sur la demande de subventionnement. Par la suite, les parents déposent une demande à la commune qui instruit la demande, calcule la contribution publique (« bon de garde ») et rend une décision. Les subventions aux prestataires sur le territoire communal sont directement versées à la structure. Pour les prestataires extérieurs, la commune peut verser le montant de la subvention aux parents. A Lucerne, les parents qui ont trouvé une place de garde signent un contrat d'accueil avec la structure et déposent également une demande de bon de garde à la commune.

2. Opportunités et risques

Selon Kibesuisse, la fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant, il n'existe pas d'étude approfondie en Suisse sur les diverses formes de financement d'accueil extrafamilial, et les conséquences de l'introduction du financement du sujet avec la liberté de choix. En l'état, Kibesuisse porte un regard critique sur le système des bons de garde (Mémento: Financement de l'objet et du sujet, 2018) :

*« **Pour les parents:** le financement direct du sujet donne aux parents la possibilité de choisir eux-mêmes l'accueil qui convient pour leurs enfants - pour autant que ce choix existe. Des prestations supplémentaires dans l'accueil, comme par exemple une nourriture particulière, le bilinguisme ou le label QualiIPE, sont la plupart du temps exclues du subventionnement et doivent être financées par les parents. Un risque de discrimination est donc présent. Pour les parents qui ont des moyens financiers limités, de telles offres demeurent exclues. Par conséquent, cela limite la mixité sociale. La liberté de choix des parents est aussi influencée par un autre facteur, à ne pas négliger : l'offre d'accueil existante de la région de vie. Dans les campagnes, par exemple, l'offre est souvent moins grande et moins diversifiée que dans les centres urbains.*

***Pour les structures d'accueil:** une véritable liberté de choix au niveau de la prestation d'accueil extrafamilial place les structures dans une situation de concurrence, ce qui peut influencer le prix et la qualité de l'offre. Dans un tel marché, les structures doivent se démarquer pour pouvoir survivre. Le positionnement peut prendre la forme d'une amélioration de la qualité (par un label QualiIPE ou l'application de divers concepts pédagogiques), ou au contraire d'une baisse de la qualité (personnel moins qualifié). Les autorités de surveillance et d'autorisation sont encouragées à définir des standards, afin que les structures remplissent des conditions minimales au niveau de la qualité. »*

L'exemple de la ville de Bienne est également relevant. Aujourd'hui, il existe 710 places de crèches en ville de Bienne, dont un peu plus de 360 sont subventionnées. La ville fait toutefois face à un manque d'environ 240 places d'accueil, ce qui génère des longues listes d'attente pour les places subventionnées, tandis que les crèches qui ne le sont pas sont trop peu occupées. A Fribourg, le défi

ne se pose pas dans ces termes, étant donné que quasiment l'intégralité des places sont déjà subventionnées avec le subventionnement actuel.

3. La couverture des besoins selon la LStE

Le législateur fribourgeois a choisi un système qui responsabilise les communes, tout en préservant leur autonomie. La LStE prévoit un dispositif financièrement accessible, permettant la participation des parents en fonction de leur capacité financière, avec la participation de l'Etat et des employeurs à la réduction du prix coûtant et l'implication financières de communes pour la part restante. Pour ce faire, il a confié à ces dernières le soin d'évaluer les besoins de leur population en places d'accueil et de mettre à disposition un nombre suffisant de places d'accueil préscolaire et extrascolaire permettant de concilier la vie familiale et la vie professionnelle. Avec un système de bons de garde, les communes perdraient leur principal outil pour planifier et mettre sur pied l'offre.

Les auteures de la motion souhaitent développer un accueil extrafamilial de jour proche du lieu de travail, du trajet ou du lieu de résidence. Le Conseil d'Etat partage entièrement cet objectif, mais propose de viser sa réalisation d'une autre manière.

Dans son message du 1^{er} mars 2011 accompagnant le projet de loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour, il précise que les communes sont libres de remplir les tâches de planification elles-mêmes ou en collaboration avec d'autres communes. Dans le prolongement, le Conseil d'Etat a ancré dans le règlement du 27 septembre 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (RStE) que les « *communes ou associations de communes évaluent le nombre et le type de places d'accueil nécessaires à la couverture des besoins* », l'idée étant de poser les bases pour que la planification et l'offre ne se limitent pas au seul territoire communal, mais puissent être développées au niveau régional, tout en laissant le temps nécessaire aux structures intercommunales de se mettre en place.

4. Appréciation

Le Conseil d'Etat est d'avis que l'introduction d'un système de bons de garde soulève des questions fondamentales et que les bénéfices demeurent incertains. Le système proposé aurait certainement des répercussions sur la répartition équilibrée des offres dans le canton, les possibilités de pilotage, les objectifs d'effet (concilier vie de famille et vie professionnelle, intégration sociale des enfants, promotion de l'égalité des chances), et éventuellement même le régime d'autorisation et la surveillance.

L'aménagement d'un système de bons de garde exigerait de revoir complètement la LStE. En effet, toutes les structures n'ont pas les mêmes coûts d'exploitation et leurs prix à la journée ne sont pas comparables. Les risques d'inégalité de traitement seraient bien réels.

Il est à noter que les solutions flexibles existent déjà. Avec le système actuel, dans certaines communes, les parents peuvent choisir une autre structure de leur choix et les communes passent des conventions individuelles avec les établissements qui accueillent ces enfants.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat relève que dans le cadre de la réforme fiscale, il a constitué un fonds qui vise à favoriser, par l'ajout d'un article dans la LStE, la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. Ce fonds permettra dès le 1^{er} janvier 2020 de développer des modèles de prise en charge innovants, notamment l'incitation à l'ouverture de places en crèches sur des lieux stratégiques du canton.

Enfin, les travaux menés dans le cadre du DETTEC prévoient actuellement un transfert des compétences de l'Etat aux communes. Un tel transfert semble contradictoire avec l'introduction du système des bons de garde car un tel système demande, pour être efficace, un fonctionnement sur le mode « libre-passage » sur tout le territoire cantonal.

5. Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose de refuser cette motion.

5 novembre 2019