



Rapport 2016-DSAS-74

5 septembre 2016

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2014-GC-183 Susanne Aebischer/Antoinette Badoud – Effets de l'offre en accueil extrafamilial sur la situation financière du canton

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat des députées Susanne Aebischer et Antoinette Badoud sur les effets d'une offre suffisante et attractive en matière d'accueil extrafamilial, notamment sur les recettes fiscales et les économies d'aide sociale suite à l'augmentation de l'activité professionnelle des parents.

1. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 21 novembre 2014, les députées Susanne Aebischer et Antoinette Badoud demandent au Conseil d'Etat une analyse ainsi que des propositions

concrètes pour atteindre des effets financiers positifs découlant d'une offre suffisante et attractive en matière d'accueil extrafamilial.

2. Etat de situation

Le Conseil d'Etat relève que depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) en 2011, l'évolution de l'offre est très positive (figure 1). En effet, le canton de Fribourg a connu ces dernières années une croissance du nombre de places d'accueil extrafamilial de jour.

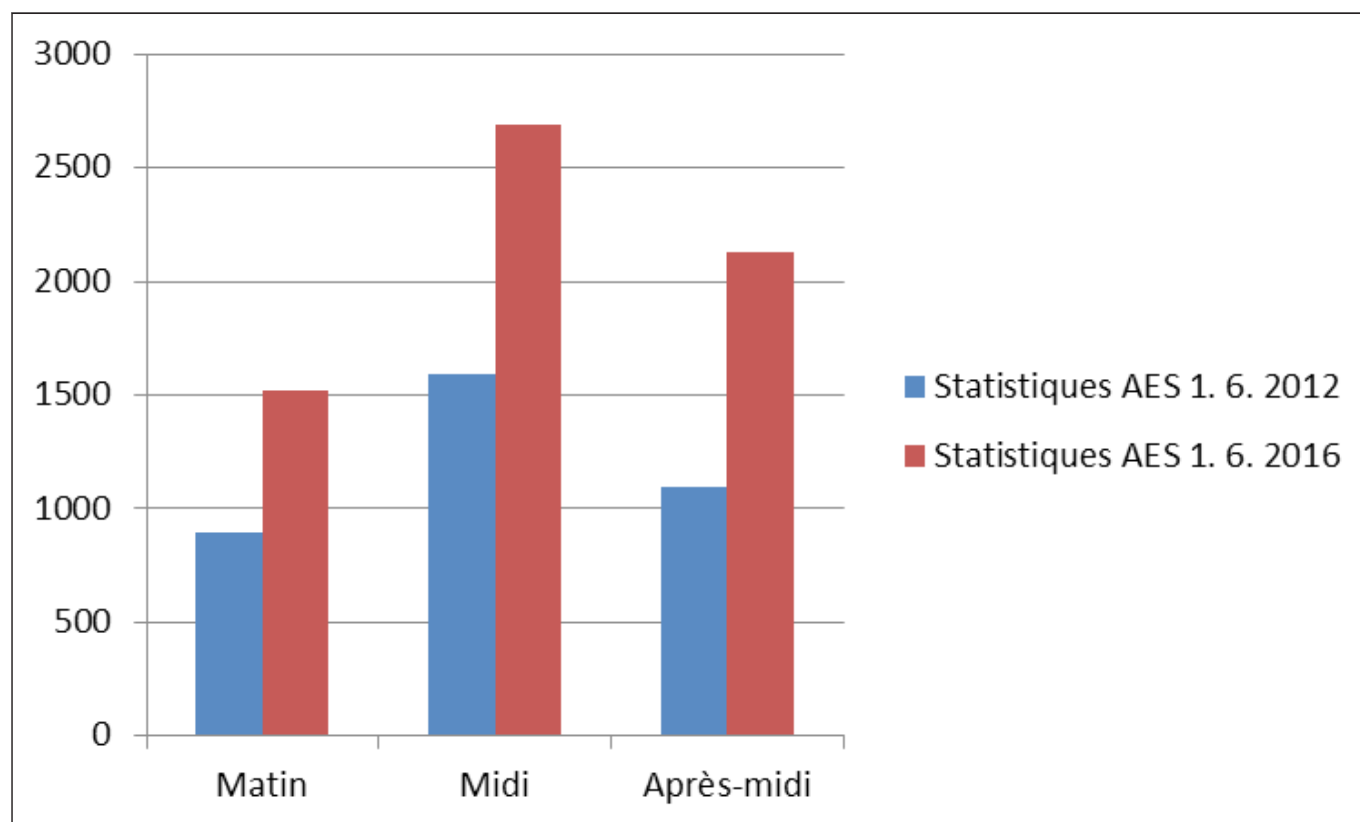


Figure 1: Comparaison du nombre de places d'accueil extrascolaire du matin, du midi et de l'après-midi de juin 2012 et juin 2016.

De juin 2012 à juin 2016, le total des places autorisées en accueil extrascolaire a passé de 899 à 1591 places le matin, soit 692 places supplémentaires, de 1590 à 2830 places le midi, soit 1240 places supplémentaires, et de 1098 à 2154 places l'après-midi, soit 1056 places supplémentaires (tableau 1). Dans le même laps de temps, le nombre de structures est quant à lui passé de 55 à 89 soit une augmentation de 62%. Quant aux familles de jour (assistantes parentales), leur nombre a également évolué. Il a passé de 676 milieux d'accueil affiliés à une association en 2011 à 691 à fin 2015. Viennent s'ajouter à cela les familles de jour non affiliées à une association, mais reconnues par le SEJ dont le nombre

s'élève à 103 au 1^{er} juin 2016. Concernant les places en crèche, nous répertorions 60 structures pour 1636 places autorisées, soit 425 places supplémentaires depuis 2011 (tableau 2). Cela correspond à une progression de 35%. Les places créées ont permis d'atteindre les chiffres fixés par les objectifs du message accompagnant la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour. Cependant le besoin en matière de places d'accueil extrafamilial a évolué. En effet, le canton de Fribourg connaît depuis plusieurs années une très forte croissance démographique qui génère des besoins supplémentaires en places d'accueil en crèche et en accueil extrascolaire.

Tableau 1: Evolution du nombre de places d'accueil autorisées en accueil extrascolaire de 2012 à 2016 (état au 1^{er} juin)

Nombre de places/années	Juin 2012	Juin 2013	Juin 2014	Juin 2015	Juin 2016	Progression (%) de 2012 à 2016
Matin	899	1045	1245	1452	1591	77%
Midi	1590	1851	2177	2632	2830	78%
Après-midi	1098	1286	1591	1963	2154	96%

Tableau 2: Evolution du nombre de places d'accueil en crèche de 2011 à 2016 (état au 1^{er} juin 2016)

Nombre de places/années	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Progression (%) de 2011 à 2016
Nombre de places d'accueil	1211	1290	1365	1511	1528	1636	35%

3. Analyse

L'analyse demandée par les postulantes revient à déterminer l'impact de l'offre sur la demande de prestations en matière d'accueil extrafamilial. Il s'agit en particulier de prévoir les variations éventuelles de la demande par rapport à une réduction du coût de l'offre pour les parents. La contribution de ces derniers dans notre système fribourgeois (cf. LStE) dépend du niveau des revenus. Les études réalisées dans ce domaine, mentionnées par les postulantes, indiquent que des frais de placement équivalents ou supérieurs au revenu supplémentaire obtenu par une augmentation de l'activité dissuadent les parents de placer leurs enfants pour travailler davantage. En d'autres termes, les parents utiliseront davantage l'accueil extrafamilial si l'offre est financièrement abordable (relation entre la réduction des coûts et le niveau des revenus) et en fonction de la disponibilité qui leur reste sous réserve de leur appréciation des autres tâches qu'ils doivent encore accomplir.

Ainsi, pour prévoir cette marge de manœuvre, il faudrait disposer au moins des données suivantes: le niveau des revenus du/des parents et, le cas échéant, celui auquel ils/elles pourraient prétendre, la qualification des personnes, le taux d'activité jugé encore disponible. Ces données seraient nécessaires pour tous les ménages concernés, aussi bien pour les familles qui utilisent déjà l'offre actuelle que celles qui pourraient être intéressées en étant déjà établies dans le canton ou

qui pourraient venir s'y installer. Or aucune base de données actuelle dans le canton n'est susceptible de nous renseigner globalement à ce sujet.

Par ailleurs, l'étude «Wirtschaftliche Effekte von Kindertagesstätten» réalisée en 2009 à Coire par la Dr. Silvia Simon avec un questionnement similaire a déjà clairement démontré les limites et les difficultés de la démarche. Cette étude n'a pas eu d'autres choix que de procéder au moyen d'une enquête par questionnaire directement auprès des parents. Cependant, en admettant que les données puissent être recueillies, l'élasticité de la demande peut varier encore en fonction de facteurs exogènes difficilement prévisibles tels que le profil des parents, la formation, la localisation ainsi que la chance de pouvoir augmenter son taux d'activité ou de trouver un emploi (Le Golf et Abdoul-Wahab Dieng, 2006).

En outre, les conditions du marché sont variables et les disponibilités des emplois correspondants peuvent considérablement changer. Par conséquent, même en disposant d'une modélisation de l'impact de l'offre sur la demande, il faudrait en nuancer les résultats parce que les prévisions sur l'évolution du marché du travail sont délicates, à plus forte raison lorsqu'on s'intéresse à des secteurs particuliers.

Enfin, si l'on surmontait toutes ces difficultés, il faudrait prendre en compte le fait qu'aujourd'hui, vraisemblablement,

l'offre ne couvre pas encore la demande. Autrement dit, il est inutile de se poser les questions qui précèdent tant que l'on n'est pas sûr d'avoir complètement répondu à la demande. Car c'est seulement à partir de là que l'on peut effectivement vérifier l'impact d'une réduction des coûts de l'offre sur le comportement des familles.

Selon les études disponibles, très probablement les parents augmenteront leur taux d'activité s'ils trouvent des places pour leurs enfants dans les structures d'accueil extrafamilial et, à plus forte raison, si le prix pour eux diminue. Ensuite, la question est de savoir quelle plus-value cette augmentation peut engendrer d'un point de vue fiscal et si ces recettes supplémentaires couvrent les dépenses consenties pour diminuer les frais de placement pour les parents. La réponse à cette question exige les mêmes données que celles mentionnées précédemment avec en plus un accès aux données fiscales des ménages concernés. Toutefois, l'équation est déjà prévisible. La recette fiscale sur les revenus supplémentaires ne devrait pas excéder le taux moyen habituel, soit environ 30%. Il n'est pas exclu que cette recette suffise à financer la réduction des frais de garde. Toutefois, le coût de l'offre actuelle peut s'avérer dissuasif pour les bas revenus ou les hauts revenus qui ne sont pas assez hauts pour échapper à ces considérations. Il s'agit donc de ménages à faible capacité contributive ou de ménages pour lesquels la diminution des frais de garde devrait être supérieure à leur propre contribution fiscale, ce qui risque bien de correspondre à un statu quo. Pour les autres, selon les résultats de l'étude zurichoise citée par les postulantes, le prix de l'offre actuelle ne pose pas de problème puisqu'ils l'utilisent déjà. Pour ces derniers, une réduction des frais de placement est néanmoins intéressante lorsque le deuxième parent souhaite commencer à travailler, ce qui revient toutefois aux cas de figure précédents. Une offre plus attractive aurait certainement un impact sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, mais l'excédent de recette fiscale ne doit pas être surestimé. Cet enseignement résulte aussi de l'étude zurichoise qui affirme notamment qu'un franc investi rapporte 3 ou 4 francs à la société. La démonstration est convaincante, mais elle montre surtout que sur ces 3 ou 4 francs, les recettes fiscales ne représentent guère plus du septième. De plus, les répercussions fiscales se répartissent sur différentes collectivités (commune, Etat, Confédération). Ainsi, la collectivité qui augmente la subvention ne bénéficie pas de l'ensemble des nouvelles ressources.

En conclusion, aucune base de données ne documente la réalité des familles concernées par l'accueil extrafamilial de telle façon que l'hypothèse avancée par les postulantes puisse être vérifiée. Seule une étude empirique sous forme de questionnaire auprès des familles pourrait réunir éventuellement ces données, non sans difficultés toutefois au plan méthodologique. En admettant néanmoins que l'on puisse vérifier cette hypothèse, le résultat serait relatif parce que, d'une part, il ne

préjuge pas encore de l'élasticité de la demande, et, d'autre part, aujourd'hui l'offre ne couvre pas encore la demande.

Finalement, même si l'hypothèse des postulantes est difficilement vérifiable en l'état, il est incontestable que pour mieux concilier la vie familiale et professionnelle, pour favoriser la reprise d'emploi, pour sortir du chômage et de l'aide sociale, pour faciliter les transitions entre les périodes de congé maternité et l'emploi, pour mieux répartir l'accès aux ressources entre les parents, l'amélioration de l'offre de structures d'accueil extrafamilial de jour est une contribution essentielle. Pour les employé-e-s et les entreprises, l'investissement d'un franc dans ce secteur en rapporte effectivement 2 ou 3. Pour les collectivités publiques cet investissement est probablement une opération blanche. En ce sens, 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. De plus, il est incontesté que l'économie profite pleinement de l'accueil extrafamilial par un retour rapide des parents à la vie professionnelle, l'atténuation de la pénurie de main d'œuvre qualifiée ou encore l'augmentation des revenus, synonymes de rentrées fiscales supplémentaires. L'atténuation de la pénurie de main d'œuvre qualifiée passe quant à elle par une meilleure intégration des femmes sur le marché du travail, possible grâce à une offre suffisante en places d'accueil extrafamilial.

Dans le cadre des mesures d'accompagnement à la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), le Conseil d'Etat élabore notamment un nouveau programme d'incitation à la création de places et de subventionnement afin de faire perdurer cet avantage économique incontesté (cf. également réponse à la Motion 2014-GC-101: Burgener Woeffray Andrea, Roubaty François – Prolongation des fonds cantonaux d'incitation à la création de places dans les crèches et les accueils extrascolaires).

4. Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.