

## Gouvernance des crèches

### Rapport de synthèse de la consultation formelle des crèches sur le modèle de gouvernance

## Table des matières

1. Introduction .....	3
2. Position générale vis-à-vis d'un changement de gouvernance .....	3
3. Avantages et inconvénients des deux modèles.....	4
Avantages.....	4
Inconvénients.....	5
4. Soutiens ou garanties souhaités .....	5
5. Comparaison des deux modèles .....	6
6. Ouverture par rapport à un changement de gouvernance .....	6
7. Horizon envisagé pour un éventuel changement de gouvernance .....	6
8. Position des structures hors périmètre .....	6
9. Conclusion.....	7
10. Annexe .....	8

## 1. Introduction

Dans le cadre des travaux concernant la mise en œuvre de la Proposition n° 21 (2016-2021) du Conseil général qui demande au Conseil communal une révision générale du règlement communal concernant les structures d'accueil de la petite enfance, le Conseil communal a mandaté le Service de l'enfance, des écoles et de la cohésion sociale afin de mener une consultation auprès des crèches. Celle-ci a eu lieu entre le 15 novembre 2024 et le 15 janvier 2025.

Les neuf crèches ayant participé à la consultation sont : Le Château des enfants, Colibri, Croque Lune, L'arche des enfants, La Chenille, Les Petits Poucets, Mandarine, Mosaïque, et Réformée. Les trois crèches hors du périmètre du projet mais également subventionnées par la commune ont également eu la possibilité de s'exprimer.<sup>1</sup>

Les structures ont été appelées à se prononcer sur les deux modèles de gouvernance retenus par le COPIL dans le cadre de ses travaux, à savoir :

- A. Intégration des crèches dans l'administration communale
- B. Transfert des crèches vers une fondation de droit privé

Un formulaire de consultation (en annexe) a été envoyé aux structures. Les résultats des crèches hors périmètre sont détaillés dans un chapitre à part (chapitre 7) et ne sont pas intégrés à l'évaluation globale.

## 2. Position générale vis-à-vis d'un changement de gouvernance

De manière globale, l'ensemble des crèches se dit favorable ou neutre vis-à-vis d'un changement de la gouvernance entre la Ville de Fribourg et les structures :

**Favorable à un changement (4) :** Le Château des enfants, La Chenille, Mandarine, Réformée.

**Neutre (5) :** Colibri, Croque Lune, L'arche des enfants, Les Petits Poucets, Mosaïque.

**Défavorable (0) :** Aucune crèche n'a indiqué une position défavorable de manière générale.

Les éléments qui poussent certaines crèches à envisager de manière favorable un changement de gouvernance sont :

- les faiblesses du système associatif actuel ;
- les difficultés rencontrées dans la recherche de membres pour les comités, les compétences des membres des comités ;
- la complexité des conditions-cadre et des attentes ;
- le besoin de professionnalisation et de rationalisation ;
- une possible amélioration de l'offre, de la qualité, des conditions de travail et des tarifs, dans le cadre d'un nouveau modèle de gouvernance.

Certaines crèches qui ont indiqué être neutres vis-à-vis d'un changement ne voient pas d'avantages ou n'éprouvent pas le besoin de changer la gouvernance. Elles craignent une perte d'identité et une

---

<sup>1</sup> Les crèches hors périmètre consultées sont La Coccinelle (jardin intégratif), Pérollino (financé en partie par la HES-SO FR et la HEP-PH FR) et La Providence (structure intégrée dans une fondation).

perte d'indépendance. Une structure indique l'apport financier non négligeable de la ville qui permet leur bon fonctionnement.

Pratiquement toutes les crèches ont rencontré des difficultés ces dix dernières années. Celles-ci ont été regroupées en plusieurs catégories :

- Difficultés financières : 1
- Difficultés de conformité aux lois, règlements, normes : 2
- Difficultés opérationnelles (manque ou problèmes de personnel, problèmes d'exploitation) : 7
- Difficultés stratégiques (limites de compétence, recrutement du comité) : 4
- Problèmes de gestion RH : 3
- Aucune difficulté : 1

Une crèche a mentionné également des difficultés quant à l'encadrement des enfants à besoins spécifiques et souligne que la subvention du canton ne couvre pas les coûts liés à cette prise en charge.

En conclusion, les difficultés les plus fréquemment rencontrées sont à mettre en lien avec les problématiques de ressources humaines souvent liées au recrutement et au remplacement de personnel qualifié et à la direction stratégique des associations avec le recrutement et les compétences des membres du comité.

### 3. Avantages et inconvénients des deux modèles

Les structures ont été interrogées sur les avantages et inconvénients perçus en fonction des deux modèles.

#### Avantages

L'analyse des réponses fournies fait ressortir une série d'avantages communs aux deux modèles, en comparaison avec le système actuel. Il s'agit principalement de l'uniformité que permet un nouveau modèle de gouvernance et qui se concrétise dans la gestion (financière et générale), le traitement des employé·e·s (salaires, prévoyance) et le traitement des parents (tarifs, règlement). A noter que dans le système actuel, avec un seul règlement, une grille salariale et un calcul des tarifs centralisé à l'administration communale, ce dernier point est déjà partiellement acquis.

#### Modèle de fondation

Pour le modèle de fondation, des avantages en terme de prise en compte des spécificités et d'identité propre à chaque structure, ainsi qu'une plus grande indépendance sont soulevés. L'opportunité de constituer un Conseil de fondation avec des personnes intéressées et compétentes ainsi que des avantages au niveau financier (fiscalité, financements mixtes) et une souplesse dans la gestion des employé·e·s sont également notés.

#### Modèle d'intégration

Pour le modèle d'intégration dans la commune, il est soulevé que ce modèle participe de la reconnaissance de l'importance de l'accueil de la petite enfance. Il est également mis en avant des avancées en termes de professionnalisation (services communaux, remplacement des comités) et un pilotage plus efficace et sans intermédiaire de la part de la commune.

## Inconvénients

Comme pour les avantages, certaines craintes ressortent des deux modèles. C'est le cas des lourdeurs administratives qui sont néanmoins plus souvent citées dans le modèle d'intégration. La distance des décideurs par rapport au terrain revient également dans les deux modèles, tout comme les interférences politiques ou la politisation du domaine de la petite enfance.

### Modèle de fondation

Pour le modèle de fondation, les craintes les plus souvent citées concernent le fonctionnement même d'une fondation. Certaines structures relèvent l'introduction d'une entité supplémentaire entre la Ville et les crèches qui augmente la complexité du système. Elles expriment des craintes vis-à-vis de la composition du conseil de fondation, qui pourrait manquer de transparence ou dont les objectifs et la stratégie pourraient être mal définis. La gestion de et par la fondation soulève également des doutes puisqu'elle pourrait entraîner une perte de proximité, voire une gestion budgétaire réalisée au profit de la fondation plutôt que des structures. Enfin, ont été également citées les craintes liées au manque de liberté et de flexibilité, à la perte d'autonomie pour les directions, au désengagement financier de la main publique, à la baisse de qualité de l'encadrement ou à la dégradation des conditions de travail.

### Modèle d'intégration

Le modèle d'intégration éveille des craintes quant à la perte d'autonomie et de liberté. Selon les structures consultées, ce modèle pourrait faire perdre en réactivité ou en rapidité de décision. Il ressort également des craintes quant à la participation et au pouvoir décisionnel des structures dans les engagements de personnel. Enfin, la standardisation est citée plusieurs fois comme un inconvénient.

## 4. Soutiens ou garanties souhaités

Cette question suscite plusieurs remarques similaires, indépendamment du modèle. Il est ainsi possible de constater que les crèches tiennent assez fortement à leur identité propre ainsi qu'à leur indépendance en matière de pédagogie. La valorisation du travail accompli jusqu'à maintenant demande à être respecté. Il en va de même des conditions de travail du personnel qui font l'objet de plusieurs remarques : maintien des conditions de travail, valorisation du personnel, implication des crèches dans le processus de recrutement. Le respect des revendications de la Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant (kibesuisse) est également mentionné, soulignant la demande d'intégrer des aspects qualitatifs à la réforme. Au niveau de la gestion des structures, des besoins de transparence dans la communication et de flexibilité opérationnelle apparaissent dans les soutiens ou garanties demandés peu importe le modèle.

Au niveau des garanties spécifiques au modèle d'intégration, les structures évoquent plusieurs aspects en lien avec le personnel en place : maintien des postes de direction, garantie des postes (administratifs), reprise de l'ensemble du personnel. Concernant les questions de gouvernance, deux éléments sont thématiques : d'une part, il est souhaité que la commune consulte les crèches lors de l'élaboration du règlement et d'autre part que soit créée une commission avec des parties prenantes « non-étatiques ». Enfin, il est demandé la possibilité de créer des réserves financières.

Pour le modèle de fondation, les garanties demandées concernent en grande partie la composition du conseil de fondation. Les structures souhaitent de manière générale des membres compétents, des professionnels de l'enfance ou des experts indépendants. Une structure ajoute également des représentants du personnel et des parents. Le soutien pour l'agrandissement et la création de nouvelles structures est également évoqué.

## 5. Comparaison des deux modèles

Les crèches ont été consultées sur leur position générale vis-à-vis des deux modèles de gouvernance. Elles ont donc été amenées à se positionner en faveur ou défaveur de chacun des modèles (questions 2.1 et 3.1).

**Fondation:** 4 favorable, 1 neutre, 4 défavorable

**Intégration :** 5 favorable, 2 neutre, 2 défavorable

Mis en comparaison, le modèle d'intégration dans l'administration communale récolte donc plus d'avis favorables (5) et moins d'avis défavorables (2).

Elles ont également été amenées à indiquer leur préférence pour l'un ou l'autre modèle, mis directement en comparaison (question 4.1). La même tendance ressort en termes de préférence puisque c'est également le modèle d'intégration qui récolte légèrement plus d'adhésion (4), comparé à la fondation (3), tandis que deux crèches ne déclarent pas de préférence pour l'un ou l'autre modèle (neutres).

## 6. Ouverture par rapport à un changement de gouvernance

Toutes les crèches indiquent un intérêt à rejoindre un nouveau modèle de gouvernance. 5 structures sont ouvertes au changement, peu importe la forme, 2 seulement dans le cas d'un transfert vers une fondation et 2 seulement dans le cas d'un transfert vers l'administration communale.

Dans les commentaires, il est relevé la nécessité de professionnaliser et de rationaliser la gouvernance ainsi que le besoin d'un projet concret et d'objectifs pour pouvoir déterminer la motivation à soutenir la transition.

## 7. Horizon envisagé pour un éventuel changement de gouvernance

Interrogées sur l'horizon temporel auquel les crèches pourraient envisager de basculer vers un nouveau modèle de gouvernance, la fourchette va de deux à 5-7 ans. Certaines crèches se montrent ouvertes à rejoindre le processus immédiatement tandis que d'autres indiquent ne pas voir d'urgence à un changement.

## 8. Position des structures hors périmètre

La crèche Pérollino se montre favorable à un changement de gouvernance en ce sens qu'il permet une harmonisation des conditions de travail. La structure souligne que le bon fonctionnement des crèches dépend en grande partie du comité (au complet et compétent) et de la compétence de la direction. Elle met en avant quelques avantages (égalité de traitement, remplacements facilités) et craintes (lourdeur administrative, perte d'une certaine autonomie pédagogique) dans les deux modèles. Elle indique une préférence pour le modèle fondation tout en relevant que les conditions salariales ne devraient pas être moins bonnes dans le modèle fondation que dans le cas d'une intégration et que les augmentations salariales ne devraient pas être inférieures à celles de la commune, dans le sens d'une reconnaissance des métiers de la petite enfance.

La crèche La Providence est neutre par rapport à un changement de gouvernance mais estime qu'elle pourrait être positive pour les crèches avec des ressources précaires. Le modèle d'intégration est perçu défavorablement en raison de la perte d'autonomie et de dépersonnalisation. La structure

se montre inquiète par rapport à des différences de traitement entre les échelles salariales (commune, canton). La taille de la future structure porteuse résultant d'une intégration lui paraît énorme. La fondation est jugée plus souple mais la dépendance à une structure supérieure et le manque de marge de manœuvre sont cités comme craintes. Bien que déjà organisée sous forme de fondation, La Providence ne ferme pas complètement la porte à une nouvelle gouvernance si le modèle fondation devait être choisi.

La Coccinelle est neutre par rapport à un changement de gouvernance. Tous les modèles présentent des avantages et des inconvénients. Le modèle actuel est intéressant car il permet une réponse rapide dans des situations spécifiques, pour autant que les compétences soient présentes au sein du comité. En revanche, l'intégration et la fondation permettraient une meilleure stabilité financière. La structure souligne ses spécificités (jardin intégratif) qui nécessitent des qualifications et une dotation particulière.

## 9. Conclusion

La consultation menée auprès des crèches a révélé que l'ensemble des crèches du périmètre montrent un certain intérêt à rejoindre un nouveau modèle de gouvernance, bien que les opinions divergent quant au modèle à privilégier.

Une majorité des crèches (7) se montre favorable ou neutre face à l'intégration au sein de l'administration communale, tandis que 5 crèches sont favorables ou neutres à un transfert vers une fondation de droit privé.

5 crèches rejoindraient la nouvelle gouvernance, quel que soit le modèle. Les 4 restantes se répartissent à parts égales entre la fondation et l'intégration à la commune, bien qu'une certaine flexibilité, aussi sur ce point, apparaît dans les commentaires.

L'intégration est perçue comme offrant une sécurité financière, une équité des salaires, et un accès aux services (professionnels) communaux.

Le modèle de la fondation est vu comme plus à même de procurer une indépendance et une flexibilité dans la gestion des ressources humaines, ainsi qu'une valorisation des spécificités et de l'identité de chaque structure.

Des inquiétudes ont néanmoins été exprimées concernant les deux modèles. L'intégration suscite des craintes quant à une éventuelle lourdeur administrative, une uniformisation des pratiques et une perte d'identité des crèches. Le transfert vers une fondation soulève des questions sur la composition du conseil de fondation, le soutien financier à long terme de la commune et la complexité de la mise en place.

Les crèches ont souligné l'importance de préserver leur identité et leur autonomie dans la gestion quotidienne. Elles ont également exprimé des attentes quant aux garanties à fournir en cas de changement : maintien des conditions de travail, communication transparente, collaboration directe avec les décideurs et représentation dans les processus décisionnels.

Enfin, l'horizon envisagé pour un changement de gouvernance varie entre deux et sept ans, certaines crèches étant ouvertes à un processus immédiat tandis que d'autres ne perçoivent pas d'urgence.

## 10. Annexe