

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Alette Rey-Marion - Accueil de jour, une pression supplémentaire sur les finances publiques vaudoises à partir de 2011

Rappel de l'interpellation

Développement

Au cours de ces dernières années, notre canton s'est beaucoup investi dans le développement de l'accueil de jour, en particulier de l'accueil des enfants. Si ce type de démarche trouve une légitimité, elle génère également un coût qui n'est pas à négliger. D'une manière globale, il apparaît que l'ouverture très large et la promotion de l'offre ont généré des résultats dépassant les prévisions établies par les responsables, alors même qu'une forte croissance de la demande est attendue jusqu'en 2011. Ces résultats très positifs sont probablement aussi dus au doublement de l'aide au démarrage de 3000 à 6000 francs par place créée. Aujourd'hui, ce soutien très généreux a certes généré la création et le financement de places d'accueil ; qu'en est-il des charges d'exploitation pérennes ? Ce magnifique tableau a son revers : le financement pérenne de l'ensemble du système d'accueil de jour par les collectivités publiques vaudoises et les utilisateurs. La Confédération vient de faire savoir qu'elle entend réduire sa contribution de 140 millions à 80 millions de francs à partir de 2011. Une telle décision aura probablement comme première résultante un report direct d'une partie des engagements financiers de la Confédération sur les cantons ou les communes. Ce d'autant plus que, comme le relèvent les acteurs occupés à la gestion de ces nouvelles prestations, il ne serait pas aisé de faire un pas en arrière. Les collectivités publiques, en particulier les communes, devront assumer les conséquences financières directement liées aux besoins effectifs créés par l'offre précitée. Questions au Conseil d'Etat :

- 1. Combien de places pour l'accueil de jour offre aujourd'hui notre canton, y compris par les communes ou les sociétés privées ?*
- 2. A combien s'élèvent aujourd'hui les différents frais de la prise en charge de l'offre totale précitée ? Et quelles sont les participations financières des différents acteurs ?*
- 3. Quelles pourraient être les incidences financières, en termes de réduction de prestations ou de contributions plus larges des parents, pour le canton suite à la réduction annoncée dès 2011 de plus de 40% des prestations d'aide au démarrage pour l'accueil de jour ?*
- 4. La croissance de l'offre de places d'accueil va-t-elle se restreindre, sous l'effet de la réduction du soutien de la Confédération ou suite à une demande en baisse, dès 2011 ?*
- 5. Ne devrait-on pas revenir rapidement à une aide de 3000 francs par place créée afin de pouvoir offrir un soutien plus large dans le cadre de l'aide au démarrage ?*
- 6. La Fondation pour l'accueil de jour des enfants mène une campagne très porteuse pour la création de places d'accueil pour les enfants. Ce soutien très généreux a certes généré la*

création et le financement déplacés d'accueil ; qu'en est-il des charges d'exploitation pérennes ?

7. *A-t-on la certitude que les collectivités publiques, les entreprises et les parents seront à même de financer l'exploitation des structures d'accueil dans les années à venir, sans pression financière supplémentaire sur les pouvoirs publics ?*

Souhaite développer

Oulens, le 1 juin 2010. (Signé) Alette Rey-Marion

1 INTRODUCTION

Il faut tout d'abord rappeler que l'accueil de jour des enfants est une politique publique confiée principalement aux communes et qui se fonde sur l'article 63 alinéa 2 Cst-Vd. La base légale mettant en oeuvre cette politique publique est la loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) qui traite principalement de trois domaines de compétences :

- le régime d'autorisation et de surveillance, en application de l'Ordonnance fédérale sur le placement d'enfants en dehors du milieu familial, relève de l'Etat (SPJ en tant qu'autorité centrale cantonale), avec délégation aux communes pour l'accueil familial de jour ("mamans de jour") ;
- le développement de l'accueil de jour des enfants par la création de réseaux d'accueil, en partant du "terrain" et de ce qui existe, est confié à l'initiative principalement des communes ;
- le soutien à la mise en oeuvre des réseaux est confié à la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE), qui est compétente pour reconnaître les réseaux d'accueil selon les exigences fixées dans la LAJE (article 31), leur allouer des subventions (aides au démarrage **et** subventions pérennes d'exploitation) et accompagner les plans de développement quantitatif (nombre de places, nombre de communes adhérant à un réseau) et qualitatif (types de prestations, y compris accueil d'urgence).

A ce jour, presque toutes les communes ont adhéré à un réseau d'accueil au sens de la LAJE. Leur implication stratégique, opérationnelle et financière dans les réseaux est très importante. En particulier, les membres du réseau, donc les communes, assurent le déficit d'exploitation des structures d'accueil intégrées à un réseau après déduction des participations financières des parents et des subventions de la FAJE. On peut estimer qu'en moyenne la participation des parents aux coûts de production des prestations d'accueil est d'environ 40% (barème selon la capacité financière de la famille) ; le montant des subventions FAJE (18% des charges salariales) et des éventuelles aides au démarrage de la Confédération est d'environ de 15%, celui de dons divers est d'environ 5%, ce qui signifie que la part restante assumée par les communes est de l'ordre de 40%. Ainsi, les communes font un immense effort dans ce domaine et cela a largement contribué à créer depuis la mise en oeuvre de la LAJE plus de 1500 places d'accueil collectif et 950 places d'accueil familial.

La FAJE bénéficie d'un important budget se répartissant comme suit (références 2010) :

- 3,4 millions par la contribution-socle des communes (fr. 5.-- par habitant)
- 19,4 millions par la contribution de tous les employeurs des entreprises sises dans le canton de Vaud (y compris les collectivités publiques en tant qu'employeurs)
- 10,9 millions par la contribution ordinaire de l'Etat
- 1,5 million par un don de la Loterie romande

S'ajoute à ces contributions une subvention extraordinaire annuelle du "Fonds pour la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée" de 2,2 millions consacrés directement à l'aide au démarrage lors de la création de nouvelles structures ou de nouvelles places dans une

structure existante.

La FAJE octroie donc d'importantes subventions annuelles pour les frais d'exploitation pérennes (à hauteur d'environ 18% des charges salariales d'encadrement) et y ajoute des aides au démarrage qui se cumulent la première année avec la subvention annuelle. L'évolution, voire la diminution de l'engagement de la Confédération pour la création de nouvelles places d'accueil (aide au démarrage) ne remet pas en cause les subventions pérennes d'exploitation et d'aide au démarrage allouées par la FAJE, d'autant moins que la part de la Confédération ne représente que 0.5% des coûts de l'offre d'accueil des réseaux.

2 REPONSES AUX QUESTIONS

2.1 QUESTION 1

Combien de places pour l'accueil de jour offrent aujourd'hui notre canton, y compris par les communes ou les sociétés privées ?

Concrètement, cette politique publique développée par les communes et stimulée par la FAJE, a permis l'évolution suivante

	Accueil collectif préscolaire	Accueil collectif parascolaire	Accueil familial	Total
2006 (avant la LAJE)	4'252	2'948	3'159	10'359
2007 (mise en oeuvre LAJE)	4'413	3'253	3'568	11'234
2008	4'661	3'411	3'842	11'914
2009	4'947	3'769	4'120	12'836

Source : rapport annuel 2009 de la FAJE

2.2 QUESTION 2

"A combien s'élèvent aujourd'hui les différents frais de la prise en charge de l'offre totale précitée ? et quelles sont les participations financières des différents acteurs ?"

L'exposé des motifs qui accompagnait le projet de LAJE indiquait en page 9 que l'offre 2005 était produite pour un coût total d'exploitation de 193,3 millions de francs (pour 10'400 places au total). Il évaluait qu'à fin 2010, avec la création de 2'500 places supplémentaires (objectif de fait quasi atteint déjà en 2009) le coût total de production de ces prestations serait de 250,5 millions de francs. Les données financières actualisées collectées par le SCRIS pour la première fois pour 2009, indiquent un montant total de l'ordre de 200 millions de francs pour l'exploitation des places d'accueil des réseaux en 2009.

Il faut cependant souligner que le coût moyen de production n'est pas le même pour chacun des types d'accueil. Dans l'exposé des motifs mentionné plus haut, il était évalué par place à plein temps à 24'000 francs pour l'accueil préscolaire, à 14'000 francs pour l'accueil parascolaire (avec repas) et 14'000 francs pour l'accueil familial de jour. Ce dernier doit être aujourd'hui légèrement supérieur à cette estimation, puisque le salaire horaire par enfant gardé est passé en moyenne de 4 francs à 5 francs. Le financement de ces coûts d'exploitation se répartit entre la participation des parents (estimée en moyenne à 40%), la subvention de la FAJE : 14% (18% des charges salariales), l'éventuelle aide fédérale : 0.5% et d'autres contributions, par exemple des dons (environ 5.5%), le solde, à savoir 40%, étant couvert par les réseaux, donc par les communes membres, au titre de déficit d'exploitation.

2.3 QUESTION 3

"Quelles pourraient être les incidences financières en termes de réduction de prestations ou de contributions plus larges des parents, pour le canton suite à la réduction annoncée dès 2011 de plus 40% des prestations d'aide au démarrage pour l'accueil de jour ?"

L'énoncé de la question fait référence à un projet de la Confédération de diminuer de 120 millions à 80 millions l'enveloppe disponible pour les aides au démarrage pour l'ensemble de la Suisse. Au moment de la rédaction de la présente réponse, la question n'avait pas été tranchée définitivement par les Chambres Fédérales. Ce devrait être le cas en automne 2010.

Toutefois, cette éventuelle diminution certes très regrettable, ne remet pas en cause le dispositif cantonal créé par la LAJE et permettant à la FAJE d'allouer à la fois des aides au démarrage et des subventions aux charges d'exploitation annuelles pérennes. La FAJE a même créé un fonds de réserve pour l'aide au démarrage s'il fallait prévoir une aide au démarrage complémentaire (voir rapport annuel de la FAJE, pages 12 et 13). Actuellement, l'aide au démarrage alloué par la FAJE est de 5'000 francs pour l'accueil préscolaire et a passé à 6'000 francs pour l'accueil parascolaire (doublement provisoire par rapport aux années précédentes pour favoriser encore plus l'essor de ce type d'accueil).

Il faut cependant rappeler ici que le montant annuel de 2,2 millions alloué à la FAJE pour l'aide au démarrage provient du "Fonds pour la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée", dont l'alimentation annuelle est liée à la perception d'une taxe sur les loteries, dispositif qui doit être réexaminé pour tenir compte d'un concordat intercantonal sur les loteries.

2.4 QUESTION 4

"La croissance de l'offre de places d'accueil va-t-elle se restreindre, sous l'effet de la réduction du soutien de la Confédération ou suite à une demande en baisse, dès 2011 ?"

Comme on l'avu c'est surtout les subventions accordées par la FAJE et l'engagement des communes dans les réseaux qui ont été déterminants pour stimuler la création de nouvelles places d'accueil. Certes, l'éventuelle diminution des aides fédérales au démarrage pourraient reporter sur les exploitants directs ou indirects et sur la FAJE la nécessité de maintenir au niveau actuel le montant global des aides cantonales et fédérales au démarrage. Comme dit plus haut, la FAJE cherche à faire face à cet éventuel inconvénient en créant un fonds de réserve pour une aide au démarrage supplémentaire.

Par ailleurs, rien n'indique que la demande des familles en matière de places d'accueil soit en baisse, bien contraire. La récente adoption par le peuple vaudois à une très grande majorité du nouvel article constitutionnel 63a étendant l'accueil parascolaire à toute la durée de la scolarité obligatoire montre bien que l'attente des familles demeure extrêmement forte.

2.5 QUESTION 5

" Ne devrait-on pas revenir rapidement à une aide de 3000 francs par place créée afin de pouvoir offrir un soutien plus large dans le cadre de l'aide au démarrage ? "

Il peut y avoir dans le contexte de cette question une confusion entre l'aide au démarrage accordée par la FAJE et celle octroyée par la Confédération via l'Office fédéral des assurances sociales.

S'agissant de la première, la FAJE n'a nullement modifié à la baisse la subvention pour l'aide au démarrage qu'elle octroie pour les places nouvellement créées au sein des réseaux LAJE. Au contraire, comme dit plus haut, le montant alloué pour le préscolaire a été maintenu à 5000 francs et celui pour le parascolaire a été doublé en 2009 et 2010, passant de 3000 francs à 6000 francs.

S'agissant de l'aide financière octroyée par l'OFAS les montants sont les suivants :

I. Accueil préscolaire

L'aide financière se calcule de la manière suivante :

Année de contribution 1 : Contribution forfaitaire pour chaque place occupée CHF 5'000

Contribution forfaitaire pour chaque place non occupée CHF 2'500.-

Année de contribution 2 : Contribution forfaitaire pour chaque place occupée CHF 5'000.-

II. Accueil parascolaire

L'aide financière se calcule de la manière suivante :

Année de contribution 1 :

Période scolaire : Montant forfaitaire pour chaque place occupée (pondérée) CHF 2'600.-

Montant forfaitaire pour chaque place non occupée CHF 1'300.-

Période de vacances scolaire :

Montant forfaitaire pour chaque place occupée (pondérée) CHF 400.-

Montant forfaitaire pour chaque place non occupée CHF 200.-

Année de contribution 2 :

Période scolaire : Montant forfaitaire pour chaque place occupée (pondérée) CHF 2'600.-

Période de vacances scolaire :

Montant forfaitaire pour chaque place occupée (pondérée) CHF 400.-

Année de contribution 3 :

Période scolaire : Montant forfaitaire pour chaque place occupée (pondérée) CHF 1'300.-

Période de vacances scolaire :

Montant forfaitaire pour chaque place occupée (pondérée) CHF 200.-

L'éventuelle modification à la baisse du soutien de la Confédération pourrait se traduire soit par une diminution de ces montants, soit limiter le champ d'application à l'accueil préscolaire.

2.6 QUESTION 6

" La Fondation pour l'accueil de jour des enfants mène une campagne très porteuse pour la création de places d'accueil pour les enfants. Ce soutien très généreux a certes généré la création et le financement de places d'accueil ; qu'en est-il des charges d'exploitation pérennes ? "

Comme cela a été dit plus haut, la FAJE alloue d'une part des aides au démarrage pour la première année d'exploitation et des subventions ordinaires pérennes pour les frais d'exploitation liés aux charges salariales d'encadrement des enfants accueillis et au salaire des coordinatrices de l'accueil familial de jour. La plus grande partie de son budget est destinée aux subventions pour ces charges pérennes d'exploitation. Ce dispositif n'est nullement remis en cause par l'éventuelle diminution des aides au démarrage octroyées par la Confédération.

2.7 QUESTION 7

" A-t-on la certitude que les collectivités publiques, les entreprises et les parents seront à même de financer l'exploitation des structures d'accueil dans les années à venir, sans pression financière supplémentaire sur les pouvoirs publics ? "

L'accueil préscolaire et parascolaire des enfants sont des missions fixées par les articles 63 alinéa 2 et 63a de la Constitution. Les collectivités publiques (Etat et communes), en collaboration avec les partenaires privés, sont chargées d'organiser et de produire cette prestation, avec des responsabilités certes quelque peu différentes dans l'énoncé de ces deux articles constitutionnels. Dans tous les cas, les parents paient une partie du coût de la prestation qu'ils utilisent, selon une

politique tarifaire propre à chaque réseau tenant compte de la capacité financière des familles.

L'éventuelle diminution des aides fédérales, certes très regrettable, ne viendrait pas remettre en cause fondamentalement ce dispositif cantonal ; cela pourrait cependant augmenter quelque peu le déficit d'exploitation des structures d'accueil que les membres des réseaux doivent couvrir.

On peut examiner également cet aspect de la situation en cherchant à identifier les futures conséquences de l'augmentation des besoins des familles et de l'extension de la mission constitutionnelle à l'accueil parascolaire des jeunes de 12 à 16 ans (article 63a Cst-Vd). En effet, même si les proportions restaient sensiblement les mêmes pour la répartition du financement du coût des productions de ces prestations (communes membres des réseaux, parents, FAJE) l'augmentation du nombre de places pour répondre à celle des besoins des familles conduira à la nécessité d'engagements financiers plus élevés notamment de la part des collectivités publiques.

Les conséquences financières de la mise en œuvre du nouvel article 63a Cst-Vd seront indiquées dans l'exposé des motifs qui accompagnera le dispositif législatif soumis au Grand Conseil en 2011.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 8 septembre 2010.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean