

## RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'étudier l'objet suivant:

**Motion Nuria Gorrite demandant que l'Etat de Vaud finance la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) de façon équitable, transparente, lisible dans la durée et conforme aux engagements pris**

La commission de la politique familiale du Grand Conseil vaudois chargée d'examiner la motion citée en titre s'est réunie le 30 septembre 2010 pour préavis sur la prise en considération de cette dernière. Elle était composée de Mmes Valérie Schwaar (vice-présidente), Catherine Aellen, Valérie Cornaz-Rovelli, Michèle Gay Valloton, Nuria Gorrite, Béatrice Métraux, Aliette Rey-Marion, Elisabeth Ruey-Ray, de MM. Olivier Mayor, Serge Melly, Gil Reichen, Pierre Volet, Jean-Marc Sordet, Daniel Mange et du président rapporteur soussigné.

Les travaux se sont déroulés en présence de Mme la conseillère d'Etat Anne-Catherine Lyon, cheffe du DFJC, accompagnée par M. Philippe Lavanchy, chef du SPJ.

M. Cédric Aeschlimann a assuré la prise des notes de séance et leur transmission, un travail indispensable et fort apprécié.

### **But de la motion**

Modification de l'article 45 de la loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) afin de clarifier la participation financière de l'Etat au financement de la fondation (FAJE).

### **Développement de la motionnaire**

Mme la motionnaire présente le contexte justifiant le dépôt de cette motion. La motion fait suite à plusieurs constats relevés notamment par la COGES. Après sa visite à la FAJE, la COGES a constaté que l'EMPL accepté par le Grand Conseil en 2006 prévoyait un déploiement des subventions des divers partenaires payeurs à la fondation sur 5 ans, ainsi qu'une montée en puissance de la participation de l'Etat. La loi a été mise en œuvre et un conseil de fondation a été constitué, dont la motionnaire est vice-présidente. Elle y représente la chambre consultative (les réseaux d'accueil). Depuis que cette fondation a été instaurée, les communes ont dû s'organiser et se mettre en réseau pour développer des places d'accueil.

La motionnaire observe que, sur la durée, les participations financières n'ont évolué ni de manière

conforme à ce qui était annoncé dans l'EMPL, ni de manière proportionnelle entre les partenaires. Les communes et les employeurs paient beaucoup plus que ce qui était attendu. L'Etat est quant à lui en-deçà de ce qui était annoncé par l'EMPL.

La participation de l'Etat au financement de la FAJE se décide chaque année dans le cadre d'une procédure budgétaire soumise à la variation des négociations. Elle ne bénéficie pas de la même clarté que pour les autres partenaires payeurs que sont les communes et les employeurs, dont la participation est fixée par décret.

Selon la motionnaire, cette situation constitue une inégalité de traitement. La fondation remplit ses objectifs avec la création de places et la constitution de réseaux. Cependant, il est important d'avoir une lisibilité de son action sur la durée. La situation actuelle ne permet pas de prévoir la hauteur du financement que la fondation peut donner au réseau sur le long terme. Concrètement, au niveau des réseaux, la FAJE dispose de 35.5 millions qu'elle redistribue et qui visent à couvrir une partie du déficit généré par les places d'accueil. Cette partie est estimée à 14.5 % des coûts globaux. Le reste est financé par les communes à hauteur de 44% ; par les parents à hauteur de 40%, et par la Confédération venant soulager la masse restante pour 1.5%.

Cette situation implique une très forte participation financière des parents à l'accueil de jour. Si les réseaux doivent intervenir pour baisser les participations parentales et si l'Etat refuse d'engager plus de moyens dans le dispositif, cela ne pourra se faire que sur le dos des communes et des employeurs.

Dans le cadre de la négociation budgétaire, le principe d'un engagement financier a été évoqué par le Grand Conseil. La FAJE aurait souhaité la conclusion d'un accord financier concernant les prestations et les engagements réciproques. La fondation a envoyé une première mouture d'accord au Conseil d'Etat en avril 2008. A ce jour, il n'y a eu ni accord, ni engagement ferme de l'Etat sur la planification de son engagement. La COGES s'en est inquiétée, indiquant qu'il n'était pas de nature à stabiliser le dispositif à long terme, notamment vis-à-vis des autres partenaires. Il serait ainsi convenable que l'Etat s'engage de façon équitable, transparente et lisible dans la durée, conformément aux engagements pris dans l'EMPL et conformément à la présente motion.

### **Position du Conseil d'Etat**

Pour Mme la Conseillère d'Etat Anne-Catherine Lyon, le Conseil d'Etat peut être fier de la mise en oeuvre de la politique d'accueil de jour par la FAJE. Confirmation est donnée concernant la réception de la proposition de convention (courant 2008) et un cycle de discussion avec la fondation a été engagé pour avoir un cadre permettant la prévisibilité souhaitée.

Mme la Conseillère d'Etat souligne que la discussion sur la quantité d'argent en tant que telle et la provenance de cet argent (au titre de la contribution ordinaire, de l'aide au démarrage, de la part employeur dont l'Etat renonce à demander la rétrocession) sont des éléments qui ont provoqué des difficultés dans le dialogue financier avec la FAJE et avec le Grand Conseil au moment de l'adoption du budget. Un diagramme (voir annexe jointe) est remis aux membres de la commission. Il récapitule les différents types de contributions financières de l'Etat à la FAJE (contribution ordinaire, aide au démarrage, la contribution de l'employeur et la rétrocession qui ne figure pas dans l'EMPL). Cela permet d'avoir une certaine clarté et de constater, par exemple, que l'Etat ne demande pas la rétrocession des montants payés à titre d'employeur. Il laisse ainsi à la fondation environ CHF 1.7 mio par année.

Avant la LAJE, le SPJ avait d'autres montants dans son budget pour venir à l'appui des différentes structures qui préexistaient, dont le fond d'aide au démarrage. Les volumes n'étaient pas les mêmes qu'aujourd'hui. Le budget actuel prévoit CHF 11.2 mios auxquels s'ajoute l'aide au démarrage. Il est possible que le Conseil d'Etat ne demande pas la rétrocession pour 2010, ce qui

laissera CHF 1.8 mio entre les mains de la FAJE.

Si le Conseil d'Etat prévoit un montant de CHF 15 mios en chiffres arrondis pour l'année 2011, Mme la Conseillère d'Etat comprend néanmoins le mécontentement des députés par rapport à la provenance des montants. Outre le volume financier, il y a un souhait partagé par l'Etat et la FAJE de trouver une prévisibilité sur le long terme. L'article formulé dans la motion peut donner des pistes.

### **Discussion générale**

Le diagramme présentant les contributions financières de l'Etat à la FAJE permet de visualiser l'engagement progressif de l'Etat et les différentes rubriques sous lesquelles il participe au financement de la fondation.

L'Etat contribue au financement de la FAJE par la subvention ordinaire, l'aide au démarrage et à titre d'employeur les communes contribuent avec la contribution socle de 5.- par habitant, en qualité d'employeur (0.8‰ de leur masse salariale) et par le financement de la création de places dans les réseaux. Par ailleurs, elles comblent les déficits des réseaux à hauteur de 44%.

L'engagement pris par l'Etat dans l'EMPL de 2006 était d'assumer la proportion de 52% du soutien de la FAJE lorsqu'il n'y aurait plus de rétrocession des contributions accordées aux communes ou employeurs ayant soutenu financièrement l'accueil de jour des enfants antérieurement, soit dès 2010. Cette échéance a été repoussée à 2011. Le reste du soutien est assuré par les communes (10%), le secteur privé (33%) et la Loterie romande (5%).

L'apport de fonds par la Loterie Romande se fait à 2 niveaux:

D'une part la Loterie Romande intervient en tant que partenaire à raison de CHF 1.5 mio. D'autre part, de par la loi, l'Etat prélève 6% de la masse d'argent globale des loteries. Les loteries étant soumises à la Police du commerce, ce montant est enregistré en recette auprès du Département de l'économie et représente environ CHF 19 mios par an, (montant en croissance). La loi vaudoise d'introduction de la loi fédérale sur les loteries (de 1927) et la loi sur la protection des mineurs précisent qu'un 1/6 de ces 6 % va au profit du Fonds pour la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée. Le Conseil d'Etat doit s'exécuter et reverse automatiquement CHF 3.2 mios au fonds. Il est proposé chaque année au Conseil d'Etat que CHF 2.2 mios de ce fonds géré par le SPJ soient versés à la FAJE. Il représente le montant indiqué sous "aide au démarrage via le fonds d'aide à la jeunesse" cité dans le tableau annexé. Il s'agit donc bien d'une décision du Conseil d'Etat et d'une participation complémentaire de l'Etat. Ce versement dépend également du maintien de l'alimentation du fonds.

La contribution en tant qu'employeur est fixée par l'arrêté du 13 décembre 2006 à un taux de 0.08% de la masse salariale. Elle s'élève à CHF 19.4 mio pour 2009.

Le droit à la rétrocession devrait s'achever fin 2011 sauf si le Grand Conseil en décide autrement. Depuis 2007, le Conseil d'Etat a toujours renoncé à ce montant de CHF 1.8 mio, un montant qui s'élève chaque année à CHF 1.7 mio pour les communes et CHF 1.5 mio pour les employeurs qui y ont droit.

La participation des communes au financement de la fondation est constituée par la contribution-socle de CHF 5 / habitant, soit un montant de CHF 3.42 mio pour 2009. Le contributeur commune est donc un petit contributeur (CHF 3.5 mio), en comparaison avec l'Etat (CHF 15 mios) et les employeurs (CHF 19 mios). En revanche, en considérant le volume global de l'engagement financier (CHF 250 mios) sur les CHF 200 mios restants, CHF 100 mios proviennent des communes et CHF 100 mios des familles. La difficulté de la discussion est de se concentrer sur les éléments de la FAJE tout en ayant bien à l'esprit qu'au niveau global, l'effort vient des communes et des familles.

Le succès remarquable connu par le développement des réseaux et la création de places d'accueil en

peu d'années sont relevés, de même que l'engagement général des communes. Lors de l'établissement de la LAJE, la volonté a été clairement affirmée de maintenir une autonomie aux communes dans le domaine de la politique d'accueil de jour. Cette autonomie se traduit par une contribution financière importante. Pour l'Etat, les 52% annoncés, soit, CHF 18.2 mios, sont en relation avec les CHF 35 mios de la FAJE. Ce montant n'est pas encore atteint.

L'engagement pris par le Conseil d'Etat était celui d'un déploiement progressif de CHF 6 à 15 mios pour la contribution ordinaire qui se ferait au fur et à mesure des compensations qu'il identifierait en relation avec les obligations disposées à l'art 163 Cst VD. Lorsque l'Etat rajoute des charges, il a l'obligation de les compenser ou d'utiliser des bénéfices excédentaires. S'il n'y a effectivement que CHF 300'000.- d'augmentation à la contribution ordinaire en 2011, il a fallu aller chercher ce montant en renonçant à d'autres prestations, par exemple pour les élèves en difficulté. Il est relevé que la compensation ne doit pas nécessairement se faire dans le département concerné, mais sur le budget de l'Etat.

A noter que si la progression du soutien cantonal est faible, il n'en va heureusement pas de même en ce qui concerne la contribution des employeurs. L'attractivité du canton, la modification de la loi fédérale sur les allocations familiales et sa traduction vaudoise qui inclut les salaires des indépendants, les modifications apportées par DECFO-SYSREM ont permis d'augmenter cette contribution de manière substantielle (augmentation de CHF 2.5 à 3 mios en 2009). L'Etat y participe aussi en tant qu'employeur. Globalement, cela représente un bénéfice financier (supplément d'entrées) de CHF 6 mios pour la FAJE.

### **Préoccupations annexes**

- Selon l'engagement de l'Etat, l'importance de la prise en charge par les communes pour permettre de rendre accessibles les crèches - garderies préoccupe. La perspective de la mise en oeuvre de l'article 63a Cst. VD n'est pas là pour rassurer. Une vision globale et générale serait utile et nécessaire. L'annonce d'une stabilité des coûts pour les communes dans le cadre de la péréquation intercommunale 2011 précède celle d'une augmentation de charges de CHF 16 mios pour 2012.

- Les cadres de référence ne relèvent pas de la compétence de la FAJE mais du SPJ. Le SPJ fixe les normes des structures d'accueil, normes à respecter pour être reconnu et pouvoir exploiter. Ces normes pourraient faire l'objet d'une autre motion et être discutées à un autre moment. Des normes seront aussi et particulièrement importantes à définir s'agissant du parascolaire.

Pour information : Conformément à la LAJE, le SCRIS est chargé de recueillir toutes les informations statistiques et financières. Avec le premier exercice en 2009, les variations du coût de production à l'heure ont pu être établies pour les 5600 places de la plateforme parascolaire des 4-12 ans. Alors que cette plateforme est régie par les mêmes directives pour l'ensemble du canton, l'exploitant produit un accueil à l'heure et par place qui oscille entre CHF 4.- et 13.-. Il est possible d'imaginer des nouveaux assouplissements qui pourraient amener à une fourchette de CHF 3.70 à CHF 13.70. Les communes et les réseaux réfléchissent à la provenance de tels écarts de coût de production alors que les règles sont les mêmes. Trois facteurs jouent un rôle important avec en premier la composition en âge du personnel qui dépend de l'employeur. Selon que la moyenne d'âge se situe entre 25 ans ou 45 ans, la masse salariale passe de 100 à 150. Deuxièmement, le loyer est très important dans le coût de production. Il peut engendrer des coûts d'exploitation conséquents si la structure loue un espace à 350.- le m2, négligeables si elle bénéficie de la gratuité d'un local communal ou qu'elle se situe dans un bâtiment amorti. Le troisième élément dépend des autorités locales et de l'intensité de la prestation choisie. Certaines structures limitent le déficit d'exploitation et se concentrent sur les périodes d'ouverture les plus rentables. D'autres élargissent l'offre sans être forcément très rentables. Ainsi, il est important de savoir que ce ne sont pas uniquement les normes du SPJ qui jouent un rôle sur les coûts d'exploitation

(information préparée pour la plateforme Etat-communes créée dans la perspective de l'application de l'article 63 a Cst VD afin de connaître l'effet des normes du régime d'autorisation voulu par le droit fédéral sur le coût de production).

### **Motion - postulat**

Considérant la colonne EMPD plein régime, y étaient prévues : la subvention ordinaire de CHF 15 mios, l'aide au démarrage de CHF 2.5 mios provenant de l'impôt sur les loteries, la part d'employeur de 0.8‰ de la masse salariale. Au total, la part globale de l'Etat devait être de CHF 17.5 mios, (*soit CHF 19.3 mios moins CHF 1.8 mio au titre de rétrocession de la part employeur*). L'Etat avait annoncé qu'il monterait en puissance, mais entre 2007 et 2010, il n'a pas atteint la hauteur des engagements financiers qui étaient annoncés dans l'EMPD. Pour la FAJE, seule la contribution de l'Etat est fluctuante.

La volonté de négocier est affirmée par l'Etat et la fondation. Une séance est programmée après les vacances scolaires (octobre - novembre 2010) pour amener des éléments complémentaires de réflexion. Le Conseil d'Etat souhaite avoir une relation contractualisée avec la fondation avec un cadre clair, qui l'inspirera quant à l'article de loi sous-tendu par la motion.

Par ailleurs, un rapport doit être fait en 2011 sur l'ensemble de la politique d'accueil (art. 61, al 2 LAJE). Il autorise le Conseil d'Etat à élaborer un décret dans le cas où les objectifs fixés dans la LAJE ne devaient pas être atteints dans les 5 ans. Certains objectifs sont d'ores et déjà dépassés. Un postulat n'apporterait pas de contribution effective.

La motion n'est par ailleurs pas contraignante eu égard à des prétentions financières. Elle est réexprimée en ces termes par la motionnaire en fin de séance :

**La volonté exprimée est de demander par voix de motion que le Conseil d'Etat présente une modification de l'article 45 LAJE, portant sur la contribution financière de l'Etat. Libre à lui d'y intégrer le résultat des négociations avec la FAJE.**

### **Recommandation de la Commission**

La Commission, par 14 voix pour et 1 abstention, recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion et de la transmettre au Conseil d'Etat.

Rolle, le 13 novembre 2010.

Le président :  
(Signé) *Claude-Eric Dufour*

## Contribution financière de l'Etat à la FAJE

Types	2006 Avant LAJE	EMPD LAJE (plein régime)	2007	2008	2009	2010	2011
Contribution ordinaire (budget SPJ)	6'110'200.-	15'000'000.-	6'846'400.-	7'966'200.-	8'902'300.-	10'928'300.-	11'202'600.-
Aide au démarrage via le fonds d'aide à la jeunesse	Env. 2'000'000.-	2'500'000.-	2'200'000.	2'200'000.-	2'200'000.-	2'200'000.-	2'200'000.-
Contribution en tant qu'employeur		Rétrocession demandée pour les 5 premières années	Env. 1'750'000.-	Env. 1'750'000.-	Env. 1'800'000.-	Env. 1'800'000.- (abandon rétrocession pas encore décidé par CE)	Env. 1'800'000.- (abandon rétrocession pas encore décidé par CE)
<b>TOTAL (arrondi en millions)</b>	<b>8,1 millions</b>	<b>17,5 millions (19,3 millions avec la contribution employeur due)</b>	<b>10,8 millions</b>	<b>11,9 millions</b>	<b>12,9 millions</b>	<b>14,9 millions (si abandon rétrocession part employeur)</b>	<b>15,2 millions (si abandon rétrocession part employeur)</b>