

Rapport d'évaluation du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la loi sur l'accueil de jour des enfants (art. 61 LAJE) et rapports sur le Postulat de M. le Député B. Borel sur la politique tarifaire des réseaux et sur la motion de Mme la Députée N. Gorrite "demandant que l'Etat de Vaud finance la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) de façon équitable, transparente, visible dans la durée et conforme aux engagements pris",

projet de loi modifiant la LAJE

et

projet de décret fixant la contribution ordinaire de l'Etat au budget annuel de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants pour la période d'août 2013 à juillet 2015

PREAMBULE

L'article 61 de la loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) fixe l'obligation suivante :

"Dans les 5 ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil d'Etat soumettra au Grand Conseil un rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de la loi.

Ce rapport sera accompagné d'un projet de décret amenant des mesures si les objectifs de la loi tels que définis dans l'exposé des motifs ne sont pas atteints."

Le présent rapport répond à cette exigence et permet au Conseil d'Etat de traiter deux interventions parlementaires directement en relation avec l'évaluation de la mise en œuvre de la LAJE. Enfin, il aboutit à un EMPL proposant des modifications de la LAJE faisant suite aux constatations faites, au postulat et à la motion mentionnés ci-dessus.

De plus, le Conseil de Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) a contribué à l'élaboration de l'évaluation de la LAJE en élaborant en octobre 2011 son rapport sur l'accomplissement des missions qui lui sont fixées par la loi, rapport dont le plan a été établi en collaboration avec le Service de protection de la jeunesse (SPJ). Ce rapport du Conseil de Fondation remis au Conseil d'Etat constitue une annexe du présent rapport d'évaluation. Le Conseil d'Etat tient à féliciter et à remercier la FAJE, son Conseil de fondation et son Secrétariat général pour la qualité et l'envergure du rapport fourni.

Comme l'article 61 LAJE se réfère aux objectifs visés par la LAJE, il y a lieu de rappeler ces derniers, énoncés à l'article 1 et développés dans l'exposé des motifs relatif à la loi sur l'accueil de jour des enfants (EMPL, 2005) :

- assurer la qualité de l'ensemble des milieux d'accueil de jour des enfants ;
- tendre, sur tout le territoire du canton, à une offre suffisante en places d'accueil, accessibles financièrement ;
- organiser le financement de l'accueil de jour des enfants.

Par ailleurs, cet article prévoit la mise en place d'une fondation de droit public, chargée notamment de coordonner et favoriser le développement de l'offre d'accueil, en subventionnant les différentes structures d'accueil, qu'il s'agisse d'accueil collectif de jour, préscolaire ou parascolaire, ou d'accueil familial de jour.

Cette politique publique se fonde sur l'engagement volontaire des communes à constituer des réseaux d'accueil de jour regroupant différentes formes et différentes structures d'accueil : accueil collectif préscolaire, accueil collectif parascolaire, accueil familial de jour ("mamans de jour"). Les entreprises sont également invitées à entrer dans cette démarche. Il faut souligner que ce système associant collectivités publiques (Etat et communes) et entreprises pour développer l'accueil de jour des enfants était jusqu'à une période récente unique en Suisse depuis lors, deux cantons romands (Neuchâtel et Fribourg) s'en sont inspirés et ont intégré ce système de financement dans leur législation. La participation des entreprises montre que le monde économique apporte son soutien au développement de cette politique publique visant à favoriser la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, et à faire bénéficier l'économie de forces de travail qualifiées supplémentaires par une insertion plus forte de femmes dans le monde professionnel.

Le budget de la FAJE est assuré principalement par la contribution des communes (contribution-socle de CHF 5.- par habitant et contribution en tant qu'employeur), la contribution des employeurs (0.08% de la masse salariale assujettie à la loi vaudoise sur les allocations familiales), la contribution de l'Etat (contribution ordinaire, aide au démarrage et contribution en tant qu'employeur) et des dons (notamment de la Loterie Romande).

Enfin, la qualité de l'accueil est assurée par la mise en œuvre du régime d'autorisation et de surveillance prévu par le droit fédéral. Pour l'accueil familial de jour, l'exercice de ce régime est confié aux communes ; pour l'accueil collectif préscolaire et parascolaire, la compétence en revient à l'Etat par le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC), par l'intermédiaire du SPJ. Il y a lieu de préciser ici que depuis juillet 2012, toutes ces compétences ont été transférées au Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH) et en particulier à une nouvelle entité stratégique, l'Office de l'accueil de jour des enfants (OAJE), suite à l'entrée en fonction de la nouvelle législature et la réorganisation des départements. Une adaptation formelle de la LAJE à cette nouvelle répartition des tâches a été présentée au Grand Conseil.

1 MISE EN PLACE DU DISPOSITIF PREVU PAR LA LAJE

La LAJE a été adoptée par le Grand Conseil le 20 juin 2006, en tant que contre-projet à l'initiative populaire "en faveur des familles – pour des places suffisantes en nurseries et garderies" qui a recueilli le nombre nécessaire de signatures. Au vu de son contenu et de ses objectifs visant à créer une offre suffisante de places d'accueil de jour des enfants, accessibles territorialement et financièrement, le comité de l'initiative populaire a décidé le 4 juillet 2006 de retirer l'initiative au profit de la LAJE.

Dès lors, le Conseil d'Etat a pu fixer par arrêté du 30 août 2006 l'entrée en vigueur de la LAJE en deux étapes :

- au 1^{er} septembre 2006 pour la majorité des dispositions ;
- au 1^{er} janvier 2007 pour le dispositif financier (art. 44 à 52).

La mise en œuvre de la LAJE a nécessité diverses démarches et décisions du Conseil d'Etat et du Grand Conseil pour mettre en place le dispositif institutionnel et financier prévu par la loi, en particulier en ce qui concerne la constitution de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE). Les communes, pour leur part, ont dû mener d'importants travaux pour adapter leur organisation aux compétences que leur donnait la loi, notamment en matière d'autorisation et de surveillance de l'accueil familial de jour et pour la mise en place, avec les autres partenaires de l'accueil de jour, de réseaux d'accueil de jour des enfants par l'intermédiaire desquels les structures d'accueil seraient désormais subventionnées.

Pour soutenir les communes dans ce domaine, les préfètes et préfets ont, dès septembre 2006, mis sur pied, en collaboration avec le SPJ, des séances d'information qui ont eu lieu dans presque tous les districts et ont rassemblé les syndiques et syndicats et en général les municipaux ou municipales en charge du dossier. Une documentation leur a été remise. A noter que ces renseignements ont été également présentés dans l'aide-mémoire à l'intention des Autorités communales que le Service des communes et des relations institutionnelles de l'Etat de Vaud (SeCRI) a édité en 2011.

1.1 Mise en place de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants

La LAJE institue une fondation de droit public, la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE), dont le but est d'utilité publique, dotée de la personnalité morale et placée sous la surveillance de l'Etat (art. 33). La LAJE précise que les organes de cette fondation sont le Conseil de fondation, la Chambre consultative, l'organe administratif et l'organe de révision externe (art. 34).

Le 14 décembre 2006, le Conseil d'Etat publiait un communiqué de presse par lequel il annonçait la constitution de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants, et informait qu'il avait nommé les membres du Conseil de fondation de la FAJE, sur la base de propositions émises par les instances compétentes, pour un mandat de 5 ans, renouvelable.

1.1.1 Conseil de fondation

Composition

La LAJE prévoit que le Conseil de fondation est composé de 12 membres et d'une présidente (art. 35), soit :

- trois membres représentant l'Etat. On rappellera ici que compte tenu de la situation financière de l'Etat avant l'adoption de la loi, il a été prévu de déployer progressivement la contribution de l'Etat à la FAJE ; en conséquence, les dispositions transitoires (art. 60) prévoient que la représentation de l'Etat sera progressivement de un à trois membres, selon le déploiement de l'augmentation de la contribution de l'Etat jusqu'à hauteur du montant prévu dans le programme de législature 2003-2007 ;
- trois membres proposés par les communes ;
- trois membres proposés par les organisations économiques représentatives, reconnues à cet effet par le Conseil d'Etat ; le 23 août 2006, le Conseil d'Etat a ainsi reconnu la Fédération patronale vaudoise (FPV) et la Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI) ;
- trois membres proposés par la Chambre consultative.

La désignation de la présidente est proposée au Conseil d'Etat par les premiers neuf membres mentionnés ci-dessus.

Dans sa séance du 13 décembre 2006, le Conseil d'Etat a nommé, pour un mandat de cinq ans, les personnes suivantes :

a) Deux représentants de l'Etat de Vaud

- Mme Sylvie DURRER, Cheffe du Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH) ;
- M. Philippe LAVANCHY, Chef du Service de protection de la jeunesse, Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC).

b) Trois représentants des communes, proposés par l'Union des communes vaudoises (UCV) et l'Association de communes vaudoises (AdCV)

- M. Gérald CRETEGNY, Syndic de Gland ;
- Mme Violeta SEEMATTER, Conseillère municipale, Prangins ;
- M. Oscar TOSATO, Conseiller municipal, directeur de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation, Lausanne.

c) Trois représentants des organisations économiques proposés par la CVCI et la FPV

- M. Jean-Hugues BUSSLINGER, Secrétaire patronal, FPV ;
- Mme Catherine PAHUD, Branch-manager, Adecco, Lausanne ;
- Mme Norma STREIT-LUZIO, Sous-directrice, CVCI.

d) Trois représentants de la Chambre consultative

- M. Blaise FATTEBERT, Secrétaire général de Pro Familia Vaud ;
- Mme Marlène FLURY, Membre du Comité de l'Association des responsables et directeurs d'institutions vaudoises de l'enfance (ARDIVE) ;
- Mme Nuria GORRITE, Présidente de l'Association régionale Morges-Aubonne pour l'accueil des enfants (ARAE).

Il a nommé Mme Doris Cohen-Dumani comme présidente du Conseil et a approuvé la désignation de Mme Nuria Gorrite comme vice-présidente.

Au début de l'année 2012, le Conseil d'Etat a procédé au renouvellement des membres du Conseil de fondation, leur mandat de 5 ans étant arrivé à son terme plusieurs changements ont eu lieu à cette occasion, au niveau des représentants des communes, de la chambre consultative et de l'Etat, ce dernier pouvant de plus désigner un troisième représentant conformément aux dispositions transitoires selon lesquelles la représentation de l'Etat passait d'un à trois représentants selon l'augmentation de sa contribution au budget annuel de la FAJE.

Organisation

Dès sa désignation par le Conseil d'Etat, le Conseil de fondation a précisé son organisation en instaurant en son sein une fonction de vice-présidence, un bureau, une commission des finances, une commission d'aide au démarrage et, selon les besoins, des groupes de travail thématiques. Le Conseil de fondation a élaboré avec la Chambre consultative des modalités de collaboration ; une fois la mise en place des réseaux réalisée, il a été proposé au Conseil d'Etat d'adjoindre à la Chambre consultative plusieurs de leurs représentants.

Le Conseil de fondation produit chaque année un rapport d'activité de la FAJE présentant notamment le déploiement progressif de l'accueil de jour dans le canton. Ce document est largement diffusé. Enfin, le Conseil de fondation a également créé un site internet régulièrement tenu à jour par son Secrétariat général et dont la partie informative est accessible au public (www.faje-vd.ch).

Stratégie

Dès sa constitution, le Conseil de fondation a fixé les priorités suivantes :

- organisation pour la reconnaissance des réseaux (selon art. 31 et art. 41 let. d) ;
- définition des critères pour l'octroi des subventions aux réseaux (selon art. 41 let. e et art. 50) et détermination des procédures pour la demande d'octroi des subventions ;
- fixation de dispositions transitoires pour l'octroi des subventions dans l'attente de la constitution des réseaux d'accueil ;
- élaboration du règlement de la Fondation (selon art. 40 et art. 41 let. e) ;
- définition des missions du Secrétariat général de la Fondation et recrutement de la Secrétaire générale et du personnel composant l'organe administratif (au sens de l'article 34 lettre c).

Dès 2008, le Conseil de fondation s'est doté d'un plan stratégique sur 4 ans. Le Secrétariat général présente annuellement au Conseil un rapport sur l'exécution du plan d'action et l'atteinte des objectifs préalablement définis pour l'exercice achevé, ce qui permet de formuler les objectifs pour l'année qui suit.

1.1.2 *Chambre consultative*

La Chambre consultative est un organe de la FAJE composé de 20 à 30 membres issus des milieux professionnels et autres milieux concernés de l'accueil de jour des enfants. Ses membres sont nommés par le Conseil d'Etat pour un mandat de cinq ans renouvelable, sur proposition du Département en charge de l'accueil de jour. Elle a les trois missions suivantes :

- proposer trois membres pour sa représentation au sein du Conseil de fondation de la FAJE, notamment issus du milieu professionnel et du milieu parental ;
- donner son avis sur les objets qui lui sont présentés par le Conseil de fondation ;
- proposer des objets d'études au Conseil de fondation.

Dans sa séance du 13 décembre 2006, le Conseil d'Etat a nommé 21 membres de la Chambre consultative représentant les instances suivantes :

a) Issues du milieu professionnel

- Fédération vaudoise des structures d'accueil de l'enfance (FSAE) (exploitants privés de structures) ;
- Entraide familiale vaudoise (EFV) (exploitants privés de structures) ;
- Bureau de l'Egalité femmes et hommes, Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes de l'Etat de Vaud (BEFH, DEC comme exploitant les garderies de l'Etat) ;
- Commune de Lausanne, Service de la petite enfance et Service jeunesse et loisirs (exploitants des structures communales préscolaires et parascolaires) ;
- Commune d'Yverdon-les-Bains, exploitant de structures communales ;
- Commune de Morges, exploitant de structures communales ;
- Commune de Vevey, exploitant de structures communales ;
- Commune de Renens, exploitant de structures communales ;
- Association des responsables et des directrices d'institutions vaudoises de l'enfance (ARDIVE) ;
- AvenirSocial, association des travailleurs de l'éducation spécialisée et des travailleurs sociaux ;
- Syndicat des services publics, section Vaud ;
- Pro Jour, association des coordinatrices des réseaux de mamans de jour ;
- FORS-ORTRA, organisation romande pour la formation professionnelle (en application de la loi fédérale sur la formation professionnelle, secteur Vaud) ;
- Communauté d'Intérêt pour l'accueil familial de jour (CIAFJ) ;
- Pool Petite Enfance (PEP), association travaillant en faveur des structures d'accueil à temps d'ouverture restreint (jardins d'enfants, halte-jeux).

b) Issues du milieu parental

- Pro Familia Vaud ;
- Association des parents d'élèves, Vaud (APE) ;
- Association Lausanne Famille (association assurant un service d'information aux parents, notamment sur les questions de garde d'enfants).

c) Issue de la prestation d'accueil d'urgence

- Croix-Rouge vaudoise.

d) Issus d'autres milieux concernés

- Conseil des régions RAS (représentant les associations mises en place dans le cadre de la régionalisation de l'action sociale) ;
- Association régionale pour l'accueil de l'enfance Morges – Aubonne (ARAE).

Par la suite, lorsque les réseaux d'accueil LAJE ont été constitués par les communes, le Conseil d'Etat a complété la composition de la Chambre consultative en procédant le 13 janvier 2010 à la nomination complémentaire de cinq représentants des réseaux à savoir les responsables des réseaux Orbe-La Vallée, région Cossonay, Pully-Paudex-Belmont-Lutry, Chablais, Nyon, Broye-Vully.

Enfin, le 25 janvier 2012, les membres de la Chambre consultative ayant été nommés en 2006 pour une durée de cinq ans, le Conseil d'Etat, après consultation de la Chambre consultative, a procédé au renouvellement de ses membres pour une nouvelle période de cinq ans.

1.1.3 *Organe administratif*

Le Secrétariat général de la FAJE est composé d'un poste de Secrétaire général appuyé par un adjoint administratif. A la suite d'une procédure de recrutement publique, le Conseil de fondation a nommé sa Secrétaire générale, Mme Anne-Marie Maillefer, qui est entrée en fonction le 1^{er} avril 2007 et, suite à son départ à la retraite, Mme Claire Botteron lui a succédé dès le 1^{er} janvier 2012.

Moyens en personnel et coût de fonctionnement

Le Conseil de fondation veille à limiter au maximum les frais de fonctionnement de la Fondation. La dotation en personnel fixe (Secrétariat général) et de 1.8 ETP, puis augmenté à 2.0 ETP en 2012. Les mandats confiés à des prestataires externes (Organe de révision, étude IDHEAP, étude sur la gestion informatique des réseaux, etc.) sont intégrés à ces coûts. Comme c'est le cas depuis 2007, les coûts de fonctionnement sont inférieurs à 2% du budget de la FAJE et atteignent en 2011 CHF 505'030.-.

Contrôle de la FAJE

De manière interne, les représentants de l'Etat au sein du Conseil de fondation reçoivent de la part du Conseil d'Etat une lettre de mission comprenant un rôle de contrôle puisque l'Etat contribue directement au budget de la FAJE.

Par ailleurs, la FAJE a eu le plaisir de recevoir à trois reprises la visite des commissaires de la Commission de gestion du Grand Conseil chargés de l'examen du DFJC. Leurs rapports ont relevé avec satisfaction l'accomplissement par la FAJE de ses missions et le bon avancement du déploiement de l'accueil de jour des enfants en tant que politique publique. Le rapport de 2009 était assorti d'une observation relative à l'élaboration d'un accord fixant le cadre financier pluriannuel pour les contributions de l'Etat à la FAJE. Cette démarche a été entreprise et un accord a été adopté pour les années 2011 et 2012 (voir 2.3 sur le financement de l'accueil de jour des enfants).

Enfin, la FAJE a été auditée par le CCF entre le 2 et le 19 juin 2009, lequel a formulé diverses recommandations notamment en matière de contrôle et de fonctionnement du Conseil de fondation lorsque certains de ses membres pourraient être dans un conflit d'intérêts. Cela a débouché notamment sur la mise en place d'un système de contrôle interne et sur une modification du règlement de la FAJE, renforçant la gouvernance en terme de fonctionnement du conseil et de documentation des décisions.

1.1.4 Organe de révision externe

Sur proposition du Conseil de la FAJE et après un appel d'offres restreint conduit par la FAJE, le Conseil d'Etat a désigné le 28 mars 2007, la fiduciaire OFISA, Lausanne, comme organe de révision externe de la FAJE. Cette fiduciaire procède chaque année à un audit des comptes de la Fondation (bilan, compte d'exploitation et annexe comportant le tableau de variation du capital et le rapport de performance) et établit un rapport contenant ses conclusions, publié sur le site internet de la FAJE (www.faje-vd.ch).

1.2 Mise en place des mesures pour le financement de la FAJE

a) Contribution-socle des communes

L'article 46 prévoit que la contribution-socle des communes au budget de la FAJE est fixée par un montant par habitant, tous les deux ans, par décret du Grand Conseil, après consultation des communes.

Consultées par le SPJ en juillet 2006 sur la manière dont les communes allaient être associées à cette procédure et à la désignation des trois représentants des communes au sein du Conseil de la FAJE, l'Union des communes vaudoises (UCV) et l'Association de communes vaudoises (AdCV) ont déterminé que ces deux associations faitières représenteraient les communes dans ces processus.

Suite à la détermination favorable en août 2006 de l'Union des communes vaudoises (UCV) et l'Association de communes vaudoises (AdCV) consultées sur l'avant-projet de décret fixant la contribution-socle des communes à CHF 5.- par habitant, le Conseil d'Etat a approuvé l'exposé des motifs et le projet de décret et l'a soumis pour adoption au Grand Conseil. Ce dernier a ainsi adopté en novembre 2006 le décret fixant à CHF 5.- par habitant la contribution-socle des communes au budget de la FAJE pour 2007 et 2008. L'UCV avait toutefois précisé qu'elle souhaitait que cette contribution ne soit pas destinée à croître régulièrement chaque deux ans.

Notons qu'il en a été de même pour 2009 et 2010 et pour 2011 et 2012 avec le maintien du montant de CHF 5.- par habitant. Pour les années 2013 et 2014, un même projet de décret a été soumis pour adoption du Grand Conseil.

Expérience faite, on peut envisager que cette contribution-socle des communes soit fixée tous les cinq ans en lien avec le programme de législature. Une telle proposition figure dans les conclusions de ce rapport (chapitre 3, évaluation et perspectives)

b) Contribution des employeurs

Conformément à l'article 47 LAJE, les organisations économiques représentatives reconnues comme telles par le Conseil d'Etat en août 2006, à savoir la FPV et la CVCI, ont fixé conjointement et selon leurs procédures internes le taux de contribution des employeurs à 0.08% de la masse salariale assujettie à la loi vaudoise sur les allocations familiales, adoptant ainsi le minimum fixé par la loi. Le Conseil d'Etat, par arrêté du 13 décembre 2006, l'a ensuite rendu obligatoire pour tous les employeurs du canton.

c) Rétrocessions de la contribution-socle des communes et de la contribution des employeurs

L'article 59, au titre de disposition transitoire limitée à cinq ans, ouvrait la possibilité aux communes et employeurs qui avaient directement contribué financièrement à la création de structures d'accueil collectif des enfants avant l'entrée en vigueur de la LAJE de demander la rétrocession de tout ou partie de leurs contributions à la FAJE. Il s'agissait dès lors de fixer les modalités de cette rétrocession partielle ou complète en tenant compte de l'ampleur de l'effort financier accompli par les bénéficiaires avant l'entrée en vigueur de la LAJE.

Ainsi, sur la base des réponses reçues par l'UCV, l'AdCV, la FPV et la CVCI sur un avant-projet d'arrêté, le Conseil d'Etat a fixé les règles de rétrocession suivantes par arrêté du 13 décembre 2006 :

a) Si, avant l'entrée en vigueur de la LAJE, la commune finançait plus de 12 places d'accueil collectif de jour préscolaire ou parascolaire, pour 100 enfants d'âges correspondant dans la population communale, la rétrocession est complète. Elle est de 50% en cas de financement entre 5 et 12 places d'accueil collectif de jour.

b) Si, avant l'entrée en vigueur de la LAJE, l'employeur finançait des places d'accueil collectif pour les enfants de ses collaborateurs à concurrence d'un montant de charge nette supérieur ou égal à 5 fois 0.08% de sa masse salariale assujettie à la contribution d'employeur, la rétrocession de cette dernière est complète. Si le financement de ces places est à concurrence d'un montant de charge nette inférieur à 5 fois 0.08% de sa masse salariale assujettie à la contribution d'employeur, la rétrocession est calculée proportionnellement à ce montant pour l'ensemble des cinq années suivant l'entrée en vigueur.

De surplus, dans le même arrêté, le Conseil d'Etat déclarait renoncer à la rétrocession de sa contribution en tant qu'employeur, à laquelle il avait droit, laissant le montant (environ CHF 1.8 million par année) à disposition de la FAJE, complétant ainsi en partie le montant de sa contribution ordinaire.

Enfin, il faut rappeler que cet article 59 limite à cinq ans la durée de ce système de rétrocession, mais prévoit que le Conseil de fondation de la FAJE peut proposer au Conseil d'Etat de prolonger cette période. Ce point est traité dans les conclusions du présent rapport.

1.3 Mise en place des réseaux d'accueil de jour des enfants

La LAJE prévoit la mise en œuvre des réseaux (art. 27) qui une fois reconnus par la FAJE peuvent bénéficier de subventions. Les collectivités publiques, les partenaires privés, les structures d'accueil collectif et les structures de coordination d'accueil familial de jour peuvent constituer un réseau d'accueil de jour. Il est également prévu que chaque réseau doit en principe comprendre une commune.

Cependant la loi ne prévoyait pas de période transitoire pour la mise en place des réseaux. Par conséquent, dès les premiers mois de son activité, la FAJE a mis la priorité sur la reconnaissance des réseaux (cf. rapport FAJE, chapitre 2.1, page 6), cette dernière étant nécessaire pour que les structures d'accueil puissent bénéficier des subventions des réseaux.

La FAJE a ainsi d'une part élaboré un guide décrivant les conditions légales de reconnaissance, permettant aux réseaux de déposer leur dossier et d'autre part mis en place un dispositif pour stimuler la création des réseaux : l'octroi d'un subventionnement rétroactif aux réseaux qui déposaient leur demande de reconnaissance avant le 30 septembre 2008. Les réseaux reconnus au 1^{er} janvier 2009 ont ainsi pu bénéficier d'un subventionnement rétroactif à l'entrée en vigueur de la LAJE au taux de 9% de la masse salariale du personnel éducatif du personnel éducatif pour 2007, et ce en complément des montants attribués directement aux structures d'accueil par le SPJ. A ce titre, la FAJE a accordé un subventionnement rétroactif au 1^{er} janvier 2007 et 2008 – au total CHF 8'866'537.-, (cf. rapport d'évaluation de la FAJE, page 13).

Enfin la FAJE a appuyé les régions dans leur organisation en réseaux d'accueil et la mise en place de structures de coordination de l'accueil familial de jour. En effet, cette mise en place de réseaux a nécessité des travaux préalables importants de la part des communes ou associations de communes constituant les réseaux, ainsi que le développement d'outils de gestion. La FAJE a appuyé les régions dans ce processus de changement au moyen d'une aide financière ponctuelle et limitée au 31 décembre 2008. Le critère pour déterminer le volume financier de ces aides s'est fondé sur le nombre d'habitants dans le réseau et sur le nombre de communes composant les réseaux. Sur cette base la FAJE a octroyé des aides à la création des réseaux dont le montant est de CHF 613'568.-.

Ces mesures incitatives ont permis d'accélérer fortement le processus volontaire de création des réseaux par les communes. Dans ce processus, il faut souligner le remarquable dynamisme des communes qui ont dû se mettre d'accord sur des éléments fondamentaux comme la politique tarifaire, le plan de développement ou le mode de répartition des montants non payés par les parents ou par les subventions de la FAJE et de la Confédération, leur engagement ainsi que leur immense travail qui a permis de mettre sur pied 29 réseaux (cf. plus loin chapitre 2.2.2).

2 OBJECTIFS VISES PAR LA LAJE

2.1 Objectif 1 : Assurer la qualité de l'accueil de jour des enfants

2.1.1 Rappel

Le premier objectif visé par la LAJE est d'assurer la qualité de l'accueil de jour des enfants, conformément au droit fédéral. En effet, se référant à l'article 316 du Code civil, l'ordonnance du Conseil fédéral du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE), dès le 1^{er} janvier 2013 ordonnance sur le placement d'enfants (OPE), instaure un régime d'autorisation et de surveillance pour le placement des enfants jusqu'à 12 ans hors de leur milieu familial, notamment lorsque ce placement a lieu à la journée dans des institutions d'accueil collectif de jour ou chez des accueillantes en milieu familial ("mamans de jour").

Ce régime d'autorisation et de surveillance vise à s'assurer que les enfants sont accueillis dans des conditions favorables à leur développement, et à prévenir tout mauvais traitement. L'article 15 de l'OPEE précise ainsi que l'autorisation ne peut être délivrée à une institution d'accueil de jour que notamment si :

- les conditions propres à favoriser le développement physique et mental des enfants semblent assurées ;
- les qualités personnelles, l'état de santé, les attitudes éducatives et la formation du directeur de l'établissement et de ses collaborateurs leur permettent d'assumer leurs tâches et si l'effectif du personnel est suffisant par rapport au nombre d'enfants accueillis ;
- les enfants accueillis bénéficient d'une alimentation saine et variée ;
- les installations satisfont aux exigences de l'hygiène et de la protection contre l'incendie ;
- l'établissement a une base économique sûre.

La loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) précise et complète ce régime d'autorisation et de surveillance. Elle définit pour l'accueil collectif et l'accueil familial de jour les autorités compétentes dans ce domaine. Elle contient les bases légales pour la définition de critères pour l'octroi et le maintien d'autorisation dans des référentiels de compétences (directives relatives aux titres et qualifications des personnes s'occupant des enfants) et dans des cadres de référence (directives concernant notamment les taux d'encadrement, le projet pédagogique poursuivi et les infrastructures), en application de l'OPEE. La LAJE contient également des dispositions prévoyant des sanctions allant de la mise en demeure à la fermeture de la structure dans les cas où les conditions au maintien de l'autorisation ne sont pas remplies.

La LAJE attribue la compétence de fixer des critères pour l'octroi et le maintien des autorisations au Département en charge de la formation et de la jeunesse, par l'intermédiaire du Service de protection de la jeunesse désigné comme autorité cantonale chargée de l'application de l'OPEE. Rappelons ici que depuis septembre 2012, ces compétences ont été transférées au Département des infrastructures et des ressources humaines et en particulier à une nouvelle entité stratégique, l'Office de l'accueil de jour des enfants, suite à l'entrée en fonction de la nouvelle législature et la réorganisation des départements. Une adaptation formelle de la LAJE à cette nouvelle répartition des tâches sera prochainement présentée au Grand Conseil.

Pour l'accueil collectif préscolaire et parascolaire, la LAJE prévoit que le régime d'autorisation et de surveillance est exercé par le SPJ. A son article 12, la LAJE permet au SPJ de déléguer tout ou partie de la surveillance des institutions d'accueil collectif à une commune ou à une association de communes. A ce jour, aucune commune n'a demandé à bénéficier d'une telle délégation. Par ailleurs, le SPJ peut exempter du régime d'autorisation les institutions proposant un accueil ponctuel, qui sont fréquentées par les enfants de manière occasionnelle. Il l'a fait par exemple en faveur des haltes-jeux des centres commerciaux et des fitness, et des jardins d'enfants touristiques (par exemple dans des stations de ski).

Pour l'accueil familial de jour, la LAJE généralise la pratique prévalant avant son entrée en vigueur en confiant l'exercice du régime d'autorisation et de surveillance de l'accueil familial de jour directement aux communes ou associations de communes, avec de plus la possibilité qu'une commune délègue cette responsabilité à une autre commune par un contrat de droit administratif. Les communes s'appuient sur le travail de coordinatrices qu'elles engagent et qui procèdent à l'évaluation sociale des personnes candidates à l'accueil familial de jour. L'article 6, alinéa 4 LAJE prévoit que les autorités chargées de l'autorisation et de la surveillance de l'accueil familial de jour peuvent se transmettre les informations nécessaires à l'accomplissement de ces tâches. Il s'agit là de s'assurer que l'autorité compétente dispose des informations lui permettant d'évaluer si les conditions garantissant le bien-être et la sécurité de l'enfant sont réunies.

La LAJE contient également un certain nombre de dispositions visant à sécuriser et à valoriser ce mode d'accueil. Ainsi, la loi précise les critères que les personnes pratiquant ce mode d'accueil doivent remplir pour être autorisées. Ces personnes doivent suivre une formation de base, dont l'exposé des motifs indique qu'elle sera de 24 à 36 heures de cours. Ces personnes doivent aussi être affiliées à une structure de coordination qui se charge de proposer aux parents des places d'accueil dûment autorisées, et d'encaisser et de redistribuer les montants liés au placement des enfants. Dans l'exposé des motifs, il est précisé que ces dispositions visent à généraliser des pratiques et des modes d'organisation existant dans le canton, qui permettent notamment de dégager des questions financières la relation entre les accueillantes en milieu familial et les parents, qui ainsi peuvent se centrer sur les besoins de l'enfant. Ce mode d'organisation permet aussi de régulariser la

situation des accueillantes au regard de l'AVS, et de sécuriser leur activité sur le plan financier.

2.1.2 Mise en œuvre

a) Règlement d'application de la LAJE fixant les règles de procédure du régime d'autorisation et de surveillance (art. 10 et art. 17)

La LAJE prévoit que les règles de procédure du régime d'autorisation et de surveillance de l'accueil collectif et de l'accueil familial sont fixées par voie réglementaire (art. 10, al. 2 et art. 17, al. 4). Après consultation de l'UCV, de l'AdCV, du Service en charge des relations avec les communes, du médecin cantonal, du chimiste cantonal et de l'établissement cantonal d'assurance en cas d'incendie, le DFJC a soumis un projet de règlement au Conseil d'Etat. Ce dernier l'a adopté le 13 décembre 2006.

b) Elaboration des directives et cadres de référence pour le régime d'autorisation et de surveillance (référentiels de compétences et cadres de référence selon art. 7)

En application de la législation fédérale, la LAJE charge le SPJ de fixer les critères pour l'octroi et le maintien des autorisations dans des directives (cadres de référence et référentiels de compétences) après consultation des différents milieux concernés (art. 7).

Dans ce cadre, le SPJ a non seulement consulté les milieux intéressés, mais il les a associés à l'élaboration de ces cadres de référence et référentiels de compétences, qui ont remplacé les directives existant avant la LAJE. A cet effet, il a constitué dès le printemps 2006, un groupe de travail pour l'accueil familial de jour et un autre pour l'accueil collectif préscolaire et parascolaire.

Ces groupes étaient composés de représentants :

- de l'UCV et l'AdCV ;
- de communes ayant déjà fortement développé ou soutenu des structures d'accueil collectif communales ou associatives (Lausanne, Morges, Nyon, Renens, Vevey et Yverdon-les-Bains) ;
- de la Fédération vaudoise des structures d'accueil de jour (association faîtière patronale d'exploitants de crèches et garderies) ;
- des organisations faîtières économiques (FPV et CVCI) ;
- des associations professionnelles et syndicats des personnels concernés ;
- de l'Association vaudoise des directrices et directeurs de crèches et garderies ;
- de l'Entraide familiale (pour l'accueil familial de jour) ;
- des écoles assurant la formation professionnelle du personnel concerné ;
- du SPJ (office de surveillance de structures d'accueil de mineurs).

Sur la base notamment des travaux de ces groupes, des directives ont été adoptées et publiées en 2006 pour remplacer celles existant avant l'entrée en vigueur de la LAJE. Notons que par la suite, lors des révisions faites en 2008 et 2010-2011, cette démarche participative a été étendue à tous les réseaux d'accueil de jour que les communes avaient constitués en application de la LAJE. Ce processus a permis d'associer très fortement tous les milieux concernés, y compris ceux qui assument les aspects financiers relatifs à l'accueil de jour, notamment les communes.

On relèvera ici que lors de ces différentes révisions en 2006 et en 2008, plusieurs dispositions ont été assouplies, notamment au niveau du taux d'encadrement éducatif pour intégrer les porteurs des nouveaux titres de CFC d'assistants socio-éducatifs dans les équipes assurant l'accueil collectif ainsi que l'intégration de personnel auxiliaire, au niveau du temps de présence de la directrice ou de la responsable pédagogique, ou encore au niveau des dispositions particulières pour les institutions de petite taille concernant la durée d'ouverture.

c) Mise en place de la formation de base et continue des accueillantes en milieu familial (art. 22, al. 3)

Pour l'accueil familial de jour, l'article 22 prévoit la participation des personnes pratiquant l'accueil familial de jour à des cours d'introduction et à des rencontres de soutien. Les directives pour l'accueil familial de jour fixent que l'autorisation définitive ne peut être délivrée au titulaire d'une autorisation provisoire (valable 18 mois) que si la personne a suivi le cours d'introduction organisé sous la responsabilité du DFJC. De plus, il est exigé que cette personne participe à au moins une rencontre de soutien par année.

Le cours d'introduction représente au total 24 heures de formation et traite des six thèmes suivants :

- rôle et responsabilité de l'accueillante en milieu familial ;
- le développement de l'enfant, ses rythmes et ses besoins ;
- santé, maladie et contagion ;
- prévention des accidents ;
- prévention de la maltraitance ;
- relation avec les parents, valeurs éducatives et respect du mode de vie des familles.

La rencontre annuelle de soutien se déroule sur une fin de journée et dure trois heures. Elle aborde des thèmes souvent

proposés par les accueillantes en milieu familial.

Dès 2007, le SPJ et la Direction générale de l'enseignement postobligatoire (DGEP) ont conjointement confié l'organisation de ce cours d'introduction et de ces rencontres annuelles de soutien à la Communauté d'intérêt pour l'accueil familial de jour (CIAFJ), association composée du Centre vaudois d'aide à la jeunesse, de l'Entraide familiale vaudoise et de Pro Jour Vaud (association professionnelle des coordinatrices communales chargées des évaluations liées au régime d'autorisation et de surveillance). Cette prestation de formation est évaluée chaque année par la DGEP et le SPJ, et le dès septembre 2012 par l'OAJE.

La CIAFJ, en tant que prestataire, présente un bilan annuel qualitatif et quantitatif, se fondant en particulier sur les évaluations faites par les participantes et participants. Le cours d'introduction est très régulièrement suivi et apprécié. Les rencontres de soutien sont spontanément suivies par une grande partie des personnes astreintes, mais des contrôles et des rappels sont toutefois nécessaires.

d) Formation à la fonction de coordinatrice de l'accueil familial de jour (art. 23, 25 et 26)

Selon l'article 23, la mission principale de la coordinatrice pour l'accueil familial de jour est de procéder à l'évaluation sociale des personnes candidates à cette activité et à vérifier que les conditions matérielles de l'accueil soient conformes aux directives en matière de sécurité et de qualité. La coordinatrice soumet ensuite son rapport à l'autorité politique communale ou intercommunale pour décision en matière d'autorisation. Elle exerce également la surveillance et peut proposer des mesures de mise en demeure, de suspension ou de retrait de l'autorisation.

Selon l'article 21, alinéa 2, et au titre de mission secondaire, et avec un cahier des charges supplémentaire spécifique, la coordinatrice peut être chargée par la commune ou l'association de communes d'assurer le fonctionnement de la structure de coordination de l'accueil familial de jour gérant les aspects organisationnels de cette activité.

En application de l'article 25, le DFJC doit mettre en place la formation de base des coordinatrices. Elle a comme objectif de développer les compétences requises pour cette fonction, en construisant une vision globale des processus en œuvre lors de l'accueil familial de jour dans le cadre de l'OPEE) (état du 25 février 2003) et de la LAJE (art. 5 et suivants). Cette formation est mise en œuvre par la HES – EESP, le SPJ, et aujourd'hui l'OAJE, fait partie du comité de pilotage. Elle est reconnue par les services cantonaux de protection de la jeunesse de Suisse romande et ouverte aux candidates de ces cantons ; elle débouche sur un certificat de coordinatrice de l'accueil familial de jour. Le programme présente une formation de 26 jours répartis sur deux ans, auxquels s'ajoute du temps de travail personnel pour les travaux d'évaluation.

Cette formation de base des coordinatrices est complétée par des modules de formation continue (analyse de pratiques et journées à thèmes), ainsi que par les rencontres de coordination organisées par le SPJ en application de l'article 24 (cohérence au plan cantonal).

e) Mise en place des structures de coordination de l'accueil familial de jour (art. 22)

Comme la loi désigne les communes ou associations de communes comme autorité compétente pour l'exercice du régime d'autorisation et de surveillance de l'accueil familial de jour et pour assurer l'organisation de cette activité en mettant en place une structure de coordination (gestion de l'offre et de la demande, caisse centrale, engagements des accueillantes en milieu familial, relations contractuelles avec les parents, etc.) et que l'article 57 donne un délai de trois ans aux communes pour créer ce dispositif, le Conseil d'Etat a chargé en 2010 les préfètes et les préfets de vérifier que ce délai était respecté. Sur la base du rapport produit par chaque préfecture, il ressort qu'au 31 décembre 2010, toutes les communes, sauf cinq, ont mis en place ce régime d'autorisation et de surveillance et de gestion de l'accueil familial de jour, sous l'une des trois formes prévues par la loi.

Suite à différentes demandes, le SPJ a publié à l'intention des communes un dépliant en quatre langues présentant concrètement et simplement comment devenir accueillante en milieu familial (AMF). A leur demande, il a apporté à certaines communes de l'aide dans le choix et l'engagement de la coordinatrice. Il a aussi pu apporter un appui dans des situations particulières, notamment lorsque la commune a des doutes sur les qualités personnelles de la candidate. Enfin, comme le prévoit l'article 24, le SPJ - et dès septembre 2012 l'OAJE - veille à la cohérence cantonale des pratiques en matière d'accueil familial de jour, en particulier en organisant des séances de coordination réunissant toutes les coordinatrices.

2.1.3 Effets et perspectives

L'objectif visé par la LAJE, à savoir assurer la qualité de l'accueil de jour des enfants dans des structures d'accueil collectif ou chez des accueillantes en milieu familial a été atteint. Pendant la période considérée, soit de 2006 à fin 2011, on relève 536 structures d'accueil collectif autorisées, totalisant 16'319 places, qui ont accueilli des enfants, soit 126 structures de plus par rapport à la situation qui prévalait avant l'entrée en vigueur de la LAJE (sources : statistiques OAJE, novembre 2012). Au 21 novembre 2012, on note une augmentation de 31 structures portant leur nombre à 567 structures pour 17'753 places.

Les chargé-e-s d'évaluation des milieux d'accueil, du SPJ, et dès septembre 2012 de l'OAJE, ont mené leurs activités de surveillance en visitant en moyenne une fois tous les deux ans les différentes structures. Selon les informations disponibles, ces structures fonctionnent à satisfaction des familles. Il faut néanmoins relever que dans certains cas, il a été nécessaire de

demander des mesures correctrices, voire de prononcer des mises en demeure, pour assurer la sécurité des enfants, et en dernier recours, le SPJ a dû ordonner la fermeture d'une structure. Concernant l'accueil familial de jour, plus de 200 accueillantes en milieu familial ont été autorisées par les autorités compétentes depuis 2006 ; ces autorités ont dû prononcer pendant cette période 32 retraits d'autorisation, 17 refus et 9 interdictions d'accueillir.

Les directives pour l'accueil collectif, un champ de tensions

Il faut relever ici que les directives visant à assurer la qualité de l'accueil collectif restent un champ de tensions : même si certaines dispositions des cadres de référence ont été assouplies avec l'entrée en vigueur de la LAJE, certains souhaitent un allègement supplémentaire des normes, notamment en raison de leurs implications financières. D'autres, il faut aussi le relever, souhaitent que ces normes soient maintenues, voire renforcées. Ces points de vue se sont exprimés notamment à l'occasion de débats au Grand Conseil sur des interventions parlementaires, ou à l'occasion de la campagne portant sur le nouvel article constitutionnel 63a intitulé "école à journée continue" et portant sur l'accueil parascolaire, que la population vaudoise a adopté à plus de 70% en votation populaire en septembre 2009.

Le Conseil d'Etat entend répondre à la motion des groupes radical, libéral et UDC "Accueil préscolaire : trop de normes tuent les normes. Simplifions-les !" ainsi qu'au postulat Odile Jaeger Lanore " Sur les quotas imposés dans les crèches-garderies, pour les titulaires d'un CFC d'assistant socio-éducatif" et l'interpellation Borloz relative au même sujet, une fois que les travaux de la plateforme Etat-communes sur l'application de l'article 63a auront repris. On ne saurait en effet dissocier la réflexion sur les cadres de référence sur l'accueil préscolaire et parascolaire. Pour mémoire, ces travaux ont été suspendus dans l'attente de la réponse du Conseil d'Etat à la motion Gorrite sur la contribution de l'Etat à la FAJE. Il y est répondu dans le cadre du présent rapport. Ainsi dès que ce rapport et les modifications légales qui l'accompagnent ainsi que les réponses du Conseil d'Etat à la motion Gorrite auront été adoptées par le Grand Conseil, les travaux relatifs à l'article 63a cst pourront reprendre, ainsi que les discussions sur les cadres de référence permettant alors de répondre aux interpellations parlementaires dans ce domaine.

Il est cependant utile de relever ici que si les directives fixées par le SPJ, en particulier les taux d'encadrement, ont une conséquence sur les coûts d'exploitation des structures d'accueil collectif, ces coûts dépendent beaucoup plus fortement des facteurs suivants, qui ne découlent pas de ces directives :

- taux d'occupation des structures ;
- moyenne d'âge de l'équipe de professionnels encadrant les enfants et conséquences sur les charges salariales ;
- frais d'infrastructures, en particulier loyers, si les locaux ne sont pas communaux.

En témoigne le fait que, pour l'accueil parascolaire collectif actuel (enfants de 4 à 11 ans), le coût de production de la prestation à l'heure par enfant accueilli varie de CHF 5.- à CHF 14.-, alors que les directives du SPJ sont les mêmes pour toutes les structures pour l'ensemble du canton. Ainsi, la maîtrise des coûts dépend prioritairement de facteurs relevant de la compétence des exploitants.

La valorisation de l'accueil familial de jour encore insuffisant

Depuis l'entrée en vigueur de la LAJE et la revalorisation de cette activité d'accueil familial de jour, notamment par les cours d'introduction, les rencontres de soutien et l'adhésion à une structure de coordination et à une caisse centrale par réseau, le nombre de personnes pratiquant l'accueil familial de jour a régulièrement augmenté, de 1253 en 2006 à 1476 en 2011 (sources, StatVD, numerus octobre 2012). Ces exigences, certes modestes, ont contribué à consolider l'activité de l'accueil familial de jour et les personnes qui le pratiquent. Il faut toutefois relever que le recrutement et la fidélisation dans la durée des accueillantes continuent d'être difficiles alors même que ce mode d'accueil répond à des besoins particuliers, par exemple dans les régions excentrées, ou lorsque les parents ont des horaires de travail irréguliers ou étendus au-delà des horaires usuels.

On relèvera ici que le Grand Conseil a adopté en septembre 2012 le postulat Randin qui demande un état des lieux en matière de conditions de travail des accueillantes en milieu familial, et une amélioration dans ce domaine.

2.2 Objectif 2 : tendre, sur tout le territoire du canton, à une offre suffisante en places d'accueil, accessibles financièrement

2.2.1 Rappel

Le deuxième objectif visé par la LAJE est de tendre, sur tout le territoire du canton, à une offre suffisante en places d'accueil, accessibles financièrement. L'exposé des motifs précise cet objectif, en spécifiant que le but est d'assurer la pérennité des places d'accueil existantes et la création de 2'500 nouvelles places en cinq ans. En effet, l'organisation du financement, telle qu'existant avant l'entrée en vigueur de la LAJE, ne permettait pas de garantir la stabilité de l'offre proposée aux familles, et ce dans un contexte de pénurie de places d'accueil. Cette situation de pénurie que connaissait le canton avant l'entrée en vigueur de la LAJE était liée au fait que pour beaucoup de communes, la mise en place d'une structure d'accueil ne se justifiait pas compte tenu de leur bassin de population.

Conséquence de cette pénurie, les communes qui avaient mis en place des structures d'accueil collectif et qui en assumaient les coûts réservaient à leurs seuls habitants les places d'accueil offertes. Dès lors, une partie de la population du canton

n'avait pas accès à des places d'accueil ou n'avait accès qu'à des places d'accueil dans des structures non subventionnées pratiquant des tarifs élevés pour couvrir leur frais. Par ailleurs, il était fait état de difficultés à maintenir le nombre de personnes pratiquant l'accueil familial de jour, et les expériences menées hors du canton montraient que ces difficultés pouvaient être surmontées par une plus grande organisation de ce secteur d'activités, ce qui présupposait l'implication concertée des milieux concernés.

Dès lors, un dispositif visant à renforcer la collaboration entre les différents acteurs, notamment les communes, a été mis en place avec la LAJE, pour éviter le cloisonnement dans l'accueil collectif de jour et permettre un développement de l'offre en places d'accueil tant collectif que familial, financièrement accessibles, sur l'ensemble du territoire cantonal. Il était ainsi prévu de bâtir sur l'existant des réseaux d'accueil de jour réunissant communes, entreprises et milieux d'accueil, par l'intermédiaire desquels un soutien financier serait versé, par une fondation, la FAJE. Avec ce système, les familles peuvent avoir accès à l'offre soit par l'intermédiaire de leur commune de domicile ou par l'intermédiaire de leur employeur, s'ils adhèrent à un réseau.

La LAJE prévoit un dispositif pour vérifier si l'offre d'accueil est suffisante et répond aux besoins. Ainsi en plus de verser un soutien financier, la FAJE a notamment pour mission d'évaluer les besoins en accueil de jour des enfants, d'évaluer l'adéquation de l'offre et de la demande d'accueil, de coordonner et de favoriser le développement de cette offre d'accueil en fixant des objectifs visant à l'extension des réseaux à une taille optimale et à la pleine couverture du territoire cantonal (art. 41, al. 1, let. a) à c) LAJE). La LAJE prévoit que le service cantonal chargé de la recherche et de l'information statistiques doit collecter et analyser les données définies par la FAJE pour remplir ses missions (art. 41, al. 2 LAJE).

2.2.2 Mise en œuvre

a) Tendre à une offre d'accueil de jour suffisante

La LAJE a mis en place un dispositif visant à pérenniser et à développer les places d'accueil de jour des enfants de sorte à tendre vers une offre suffisante. Ce dispositif visait à renforcer la collaboration entre les partenaires de l'accueil de jour, de sorte que les enfants puissent avoir accès à des prestations d'accueil, non seulement dans les communes qui disposaient du bassin de population assurant la viabilité d'une structure d'accueil mais aussi sur le territoire des autres communes. Il s'agissait notamment d'étendre à l'accueil collectif la collaboration que les partenaires, en particulier les communes avaient développé pour l'accueil familial. Dans l'exposé des motifs, le Conseil d'Etat avait fixé un premier objectif à 5 ans pour le développement des places d'accueil. Le financement présenté dans l'EMPL devait viser pour 2010 à stabiliser l'existant et à atteindre un taux de couverture de 18% pour l'accueil collectif préscolaire (0-4 ans) et de 8% pour l'accueil collectif parascolaire (5-12 ans). Le taux de couverture représente le nombre de places offertes en fonction de la population enfantine concernée. Précisons que les places prises en compte dans les projections de l'EMPL sont celles appelées alors TOE, à savoir à temps d'ouverture élargi, à savoir celles qui permettent aux parents de concilier vie professionnelle et familiale.

Le dispositif mis en place a permis d'assurer la pérennité des places existantes, même si l'on doit relever que quelques structures, en particulier des jardins d'enfants ont dû fermer pour des raisons financières durant la période évaluée. S'agissant de la création de nouvelles places d'accueil, ce dispositif a permis la création, au sein des réseaux d'accueil de jour des enfants, de 4'986 nouvelles places d'accueil collectif et familial, entre 2006 et 2011, soit près du double de l'objectif quantitatif de 2'500 places supplémentaires annoncé dans l'exposé des motifs, ce qui témoigne de l'importance de la demande et de la mobilisation des acteurs. A fin 2010, selon la FAJE (rapport d'évaluation, page 15), les places offertes dans les 29 réseaux qu'elle a reconnus conduisent à un taux de couverture de 14.4% pour le collectif préscolaire et 8.5% pour le collectif parascolaire. Pour l'accueil familial de jour (enfants 0-12 ans), le taux de couverture est de 4.8%.

Il faut rappeler ici que toute l'offre d'accueil dans le canton n'est pas proposée aux familles seulement au travers des réseaux d'accueil de jour des enfants, puisque Statistique Vaud relève dans les données qu'il a rendues publiques en octobre 2012, qu'à fin 2011, il existe 3'690 places d'accueil dans des structures privées, le plus souvent à but lucratif où les enfants sont accueillis de manière durable et sur inscription. Il existe en plus des places dans des structures que les enfants peuvent fréquenter sans inscription. A fin 2011, selon Statistique Vaud, le taux de couverture de l'accueil collectif préscolaire dans des structures dites standard est de 24.3% (et de 17.6% si l'on ne considère que les places compatibles avec une activité professionnelle à plein temps), celui de l'accueil collectif parascolaire de 10.1% et celui de l'accueil familial de 4.9%. Ces taux constituent une moyenne cantonale, on le verra plus bas, il existe encore une forte hétérogénéité entre régions du canton.

Les besoins spécifiques pour les familles avec des horaires de travail irréguliers ou étendus

On notera ici qu'à ce stade, aucune action spécifique n'a à ce jour été menée pour développer des structures d'accueil répondant aux besoins des personnes travaillant avec des horaires irréguliers ou des horaires étendus au-delà des horaires usuels, par exemple en soirée (personnel des institutions sanitaires, police, etc.). La nécessité de répondre à ces besoins particuliers était mentionnée dans l'exposé des motifs.

Les besoins spécifiques d'enfants nécessitant une prise en charge particulière

L'article 52 de la LAJE prévoit que le DFJC peut subventionner l'encadrement nécessaire à l'accueil dans une structure

collective d'un enfant dont l'Etat exige une prise en charge particulière notamment en raison d'une maladie, d'un handicap mental, psychique, physique, sensoriel ou instrumental, ou de troubles du comportement ou retard du développement.

Cette intention a été mise en œuvre par la décision du 30 janvier 2008 de la Cheffe du DFJC de créer la Commission départementale pour l'intégration précoce. Cette commission réunit des collaborateurs du SPJ et du Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation (SESAP), ainsi que des représentants de l'Association des responsables et directrices d'institutions vaudoises de l'enfance et de l'Association des parents de personnes handicapées mentales. La commission d'intégration précoce dispose d'un budget pour financer ces mesures d'encadrement particulier au sein de structures d'accueil collectif.

En 2011, le montant de ces ressources était de CHF 759'354.- et a permis de financer des mesures de soutien et d'intégration en faveur de 107 enfants (80 garçons et 27 filles) ; 65 étaient des situations nouvelles et 42 des renouvellements de mesures octroyées l'année précédente.

Il faut souligner que depuis 2008, on assiste à une augmentation de telles mesures d'intégration en structures d'accueil collectif qui correspond vraisemblablement à un accroissement des situations d'enfants montrant des troubles du comportement ou ayant des traits autistiques.

b) Développement de l'offre sur tout le territoire du canton

A fin 2011, 29 réseaux reconnus par la FAJE ont été créés et un total de 321 communes sur 339 y a adhéré, ce qui couvre la quasi-totalité du territoire cantonal et correspond à 99% de la population. Sur les 18 communes n'appartenant pas à un réseau, 12 d'entre elles ont cependant établi une convention de collaboration (contrat de droit administratif) avec une autre commune ou une association de communes pour l'accueil familial de jour. Ainsi, ce sont moins de 1'000 habitants qui, par l'intermédiaire de leurs communes, ne bénéficient d'aucune prestation dans le canton.

Par ailleurs, la population dans le cadre du dispositif mis en place par la LAJE peut avoir accès à l'offre d'accueil par l'intermédiaire des employeurs qui peuvent adhérer sur une base volontaire à un réseau. Il faut constater qu'à fin août 2011 (rapport d'évaluation, FAJE, page 8), seuls 33 employeurs ou entreprises sont en lien avec des réseaux d'accueil de jour : 27 sont membres dont 12 avec leur garderie et 6 autres ont établi une convention avec un réseau. De plus, 15 employeurs (dont l'entreprise ne dispose pas de garderie) ont adhéré à un réseau : 10 sont privés, 5 sont des communes et associations de communes. Pour sa part, l'Etat, en tant qu'employeur, exploite 3 garderies pour le personnel de l'Administration cantonale situées sur le territoire de la Ville de Lausanne, et a établi une convention avec le réseau d'accueil créé par la Commune de Lausanne. Au surplus, le secteur psychiatrique Nord a adhéré à un réseau régional pour son personnel, pour un nombre limité de places (5).

Enfin, il faut relever que pour élargir l'offre et son accessibilité territoriale, en particulier pour des familles dont le domicile jouxte la limite d'un réseau, 19 réseaux ont conclu 59 conventions interréseaux, réglementant les conditions et circonstances dans lesquelles les habitants ou employés d'un membre d'un réseau peuvent avoir accès à l'offre d'un autre réseau.

c) Offre financièrement accessible

Pour atteindre l'objectif consistant à assurer l'accessibilité financière des prestations d'accueil de jour des enfants pour les familles, la LAJE prévoit que les réseaux doivent définir une politique tarifaire tenant obligatoirement compte des revenus des parents (art. 29) et qu'ils ne peuvent leur facturer davantage que le coût moyen de la prestation concernée au sein du réseau. La LAJE prévoit spécifiquement que "l'accessibilité financière aux prestations d'accueil est garantie". Dans ce cadre, une grande autonomie est laissée aux réseaux dans la définition précise de leur politique tarifaire.

Tous les réseaux reconnus ont adopté leur politique tarifaire, en fonction du revenu des parents. Comme la notion d'"accessibilité financière" n'est pas définie dans la loi, sa mise en œuvre a été très diverse dans les réseaux.

d) Système d'information sur l'accueil de jour des enfants

Le système d'information sur l'accueil de jour des enfants prévu à l'article 41 LAJE a été mis en place à partir de 2009, et a été conduit à son aboutissement en 2010. Il a été décidé dans ce cadre que les enquêtes annuelles faites par le service en charge de la recherche et de l'information statistiques (SCRIS, devenu dès 2011 Statistique Vaud – StatVD) portent sur toutes les structures relevant des réseaux reconnus par la FAJE, mais aussi sur celles qui ne sont pas subventionnées étant de statut privé à but lucratif ou à temps d'ouverture restreint non compatible avec l'objectif de concilier les obligations familiales et professionnelles des parents. Ainsi, l'enquête du SCRIS porte sur toutes les structures autorisées par le SPJ, - et dès septembre 2012, par l'OAJE -, qu'elles soient subventionnées ou non par la FAJE. Au surplus, chaque réseau a bénéficié d'une analyse portant sur propre territoire.

2.2.3 Effets et perspectives

a) Augmentation du nombre de places d'accueil

La mise en œuvre de la LAJE a conduit à la création de 4'986 places supplémentaires intégrées aux réseaux d'accueil reconnus, ce qui représente une augmentation de près de 40% par rapport à la situation 2006 qui prévalait avant l'entrée en vigueur de la loi. Statistique Vaud relève que 91% des places d'accueil créées entre 2009 et 2011 dans des structures

qualifiées de standard (garderie, crèche, centre de vie infantine, unité d'accueil pour écoliers) concernent des structures subventionnées par la FAJE.

Cela illustre l'effet fortement incitatif du dispositif mis en place par la LAJE pour l'extension de l'offre d'accueil dans le canton. Cet effet incitatif perdure : dans le cadre de leurs plans de développement, dont la présentation à la FAJE constitue en vertu de l'article 31 LAJE, l'un des critères de leur reconnaissance, condition préalable à tout soutien financier, les 29 réseaux d'accueil ont ainsi présenté, au moment de leur reconnaissance dès 2009, des projets prévoyant au total la création de 2'961 places supplémentaires (rapport d'évaluation FAJE, page 11) d'ici fin 2013. Par ailleurs, 716 nouvelles places ont été annoncées à la FAJE pour 2012, et 883 annoncées également par 14 réseaux pour 2013.

La constitution des réseaux sur la base d'un volontariat des communes et des entreprises, encouragées par une incitation financière sous forme de subventions accordées par la FAJE, est donc un succès certain. L'effort et l'engagement de la quasi-totalité des communes sont très remarquables.

Les employeurs et entreprises sont moins nombreux qu'espérés à avoir adhéré à un réseau d'accueil. Selon les informations récoltées auprès des milieux économiques, le manque de prévisibilité sur le plan des engagements financiers constitue l'une des causes de cette situation. On verra dans le cadre du chapitre 2.3 portant sur le financement que ce manque de prévisibilité est lié le plus souvent aux modes de répartition des coûts non payés par les parents ou par les subventions de la FAJE et de la Confédération. D'autres modes de participation des entreprises sont ainsi envisagés, telles que proposées par le Conseil de fondation dans son rapport (page 41). Les modifications légales sont reprises plus loin dans la partie finale du rapport, au chapitre 6 consacré à la présentation du projet de loi modifiant la LAJE.

Il convient de souligner ici que si l'augmentation de l'offre d'accueil pendant cette période de 5 ans est supérieure à celle de 2'500 nouvelles places prévue pour 2006-2010 dans l'exposé des motifs, l'offre ne permet toujours pas de répondre aux besoins des familles.

Même si le système d'information mis en place par la LAJE et prévoyant que la FAJE évalue l'adéquation de l'offre et de la demande d'accueil n'est pas encore pleinement opérationnel, différents indices convergents attestent de l'existence d'une pénurie de places d'accueil : importance des listes d'attente, témoignages de parents dans la presse, interventions dans des conseils communaux, lettres aux autorités politiques cantonales, pétitions adressées au Grand Conseil, etc.

Différents facteurs expliquent que la situation actuelle reste marquée par la pénurie, malgré l'atteinte des objectifs chiffrés de l'exposé des motifs. On rappellera en premier lieu que l'adoption par le Grand Conseil d'une loi sur l'accueil de jour des enfants en 2006 témoigne de l'évolution rapide de la société dans ce domaine. Jusqu'au début des années 2000, la prise en charge des enfants était en effet le plus souvent considérée comme une problématique relevant de la seule responsabilité privée des familles. Depuis lors, un consensus s'est progressivement construit pour reconnaître la nécessité d'une intervention des collectivités publiques et de l'économie dans ce domaine. En effet, la profonde mutation de la société, et notamment les nouveaux modes d'organisation familiale, ainsi que les besoins importants de l'économie en main d'œuvre, ont rendu nécessaire le développement d'une offre d'accueil extrafamilial par la mise en place d'une politique publique, consacrée dans le canton de Vaud, dans la LAJE. Cette situation n'est pas propre au canton de Vaud ; elle se retrouve également dans les autres cantons et dans les pays qui entourent la Suisse. On signalera à cet égard que plusieurs des cantons romands, comme Genève, Neuchâtel ou Fribourg, ont récemment adapté leur législation dans ce domaine pour renforcer l'offre d'accueil. Les objectifs à atteindre fixés dans le cadre de ces politiques publiques s'avèrent le plus souvent insuffisants à répondre à l'évolution de la société, entraînant une augmentation des dépenses publiques. Dans une étude publiée en 2011 sur le bien-être des familles, les experts de l'Organisation pour le développement et la coopération en Europe (OCDE) relèvent une forte augmentation des taux de fréquentation des structures d'accueil par les enfants (dans les pays où ces niveaux de fréquentation étaient faibles en 1998, par exemple en Espagne ou au Portugal, ils ont triplé en 10 ans, alors que ces taux de fréquentation ont également augmenté de 10 points de pourcentage dans des pays nordiques).

Dans le canton de Vaud, l'importance de la demande non satisfaite a encore été renforcée par la forte croissance démographique et économique qui a caractérisé ces dernières années.

Il s'agira ces prochaines années de tenir notamment compte de ces différents facteurs. De même, pour mieux répondre aux besoins de l'économie ou de secteurs essentiels comme la santé, la police ou les transports, il conviendra de mener des actions spécifiques pour développer des modes d'accueil permettant de proposer un accueil de qualité répondant aux besoins des personnes travaillant avec des horaires irréguliers ou étendus.

Enfin, il s'agira également de s'assurer que les structures d'accueil parascolaire continuent d'offrir des prestations de qualité adaptées aux enfants en situation de handicap, ce d'autant plus s'ils sont davantage intégrés dans l'école régulière. Il faudra en particulier s'assurer que les ressources nécessaires à l'encadrement particulier dont ils doivent bénéficier seront disponibles.

b) Adéquation de l'offre et de la demande en places d'accueil

La nécessité de disposer d'informations fiables sur les besoins de la population se fait toujours sentir.

Le Conseil d'Etat prend note avec satisfaction de la bonne collaboration développée entre la FAJE et StatVD à cet égard. Il

relève qu'une enquête d'évaluation des besoins doit être menée dès la fin 2012 et dont les résultats sont prévus en 2013.

Pour permettre de mieux déterminer l'ampleur de la demande exprimée par la population, le Conseil d'Etat retient la proposition présentée par la FAJE dans son rapport, à savoir d'ajouter aux conditions de reconnaissance des réseaux (art. 31) l'obligation de mettre en place la gestion d'une liste d'attente centralisée pour l'ensemble du réseau. Cette modification légale est reprise plus loin dans la partie finale de ce rapport, au chapitre 6 consacré à la présentation du projet de loi modifiant la LAJE.

Enfin, comme l'avait souligné le Contrôle cantonal des finances (CCF) en 2009, il est nécessaire de disposer d'un système automatique établissant un lien entre le régime d'autorisation par le SPJ, - depuis septembre 2012 par l'OAJE -, et celui des subventions par la FAJE. Il faut en effet éviter qu'une structure dont l'autorisation aurait été refusée ou retirée puisse recevoir encore des subventions. Pour ce faire, une étude a été menée sous l'égide du SPJ en étroite collaboration avec la Direction des systèmes informatiques, en y associant la Secrétaire générale de la FAJE pour mettre en place ce système informatique. Ces travaux arrivent à leur terme et la mise en exploitation du système informatique se fera au début de l'année 2013, répondant ainsi à une recommandation du CCF.

c) Accessibilité géographique de l'offre

Même si potentiellement 99% de la population a accès à l'offre proposée dans le cadre des réseaux, il existe de grandes disparités entre les régions. Ainsi, selon les données de la FAJE (rapport d'évaluation, page 15), le taux de couverture dans les réseaux en 2010 allait de 4.3% à 32.9% pour l'accueil collectif préscolaire, de 0% à 27.9% pour l'accueil collectif parascolaire et 1.9% à 10% pour l'accueil familial. StatVD relève aussi ces disparités, trois régions ayant un taux de couverture pour l'accueil préscolaire supérieur à 35% en 2011 (Lausanne, Nyon, Rolle) alors que d'autres régions ont des taux inférieurs à 10%.

Ces différences montrent que la logique de l'offre s'organise à l'échelle régionale de chaque réseau, en fonction des besoins, des particularités socio-économiques et territoriales, et des choix politiques des autorités communales, ce qui montre l'importance du bon fonctionnement de l'exercice de la démocratie de proximité.

La liberté donnée aux réseaux de définir leur secteur géographique a conduit à des logiques assez différentes : certains ont repris le périmètre de la régionalisation de l'action sociale, d'autres de la régionalisation scolaire, d'autres encore celui des anciens dispositifs de l'accueil familial de jour. Cela entraîne un certain cloisonnement et une certaine inadéquation entre cette fragmentation et la réalité des familles et des contraintes professionnelles. On doit au moins constater que les déplacements des familles entre leur domicile et leur lieu de travail dépassent souvent le secteur des réseaux. Certes, les conventions établies entre réseaux constituent un premier pas pour faire face à cet inconvénient, mais il est nécessaire de s'interroger sur la notion de "taille optimale" évoquée dans la loi, et sur la nécessité de décloisonner davantage ou de fusionner les réseaux.

Le Conseil de fondation a mené une première réflexion à cet égard et s'est doté en août 2010 d'une définition de la taille optimale : "capacité d'un réseau à offrir à sa population des prestations d'accueil adaptées aux besoins, accessibles financièrement et géographiquement". Il a ainsi établi des objectifs dans le but d'inciter les réseaux à optimiser à la fois leur offre de prestations d'accueil et leur organisation régionale. En 2011, chaque réseau a procédé à une auto-évaluation de sa taille au regard des objectifs ainsi définis. Les résultats de cette auto-évaluation seront repris par la FAJE en 2012 dans le cadre des nouveaux plans de développement, ce qui pourrait déboucher sur des mesures incitatives pour valoriser la dimension géographique des réseaux dans le cadre de ces nouveaux plans de développement.

d) Accessibilité financière de l'offre

En préambule, il paraît utile de rappeler ici que l'avant-projet de LAJE mis en consultation en 2004-2005 prévoyait une politique tarifaire unique pour l'ensemble du canton. Cette uniformisation a été vivement combattue par différents milieux et notamment par les communes. L'argument principal se fondait sur la nécessité de tenir compte des nombreux facteurs variant régionalement voire localement, notamment les barèmes fiscaux communaux, le coût de la vie, et en particulier la cherté des loyers, ainsi que la capacité socio-économique des familles et des régions. Convaincu par cet argument, le Conseil d'Etat présentait en automne 2005 au Grand Conseil un projet de loi qui donnait compétence à chaque réseau de fixer sa politique tarifaire avec toutefois l'obligation de tenir compte "du revenu des personnes ayant l'obligation d'entretien directe ou indirecte de l'enfant accueilli (art. 29). Ce même article précisait que "l'accessibilité financière aux prestations d'accueil est garantie."

Ce dispositif, voté par le Grand Conseil, établissait ainsi une certaine tension entre la liberté donnée aux réseaux de définir leur politique tarifaire et l'obligation de garantir aux familles l'accessibilité financière de ces prestations d'accueil, notion dont on perçoit le sens général, mais qu'il est cependant difficile de définir de manière précise et mesurable. En l'absence de normes légales fixant cette notion, l'interprétation de ce qu'est l'accessibilité financière était donc laissée aux réseaux.

Cette liberté accordée aux réseaux a abouti à des disparités qui ont suscité de nombreuses réactions de parents, des interventions dans la presse et auprès des autorités politiques communales et cantonales, ainsi que des interventions parlementaires. En particulier, Monsieur le Député Bernard Borel a développé un postulat à ce sujet dont la prise en considération a été décidée par le Grand Conseil. Le Conseil d'Etat intègre au présent rapport le traitement de ce postulat.

De son côté, conformément à sa mission légale, la FAJE a elle-même conduit une réflexion et mandaté en 2010 l'IDHEAP pour mener une étude établissant un état des lieux, des comparaisons entre les réseaux et examinant la question de "l'accessibilité financière" au sens des articles 1 et 29 de la LAJE. Cette étude, disponible auprès du secrétariat de la FAJE, met en lumière des différences importantes entre les réseaux, ces différences étant plus importantes pour les profils à bas revenus ; pour l'IDHEAP, "ces disparités sont probablement inévitables au vu de la marge de manœuvre laissée aux communes et de la faible implication financière du niveau cantonal".

A toutes fins utiles, nous vous présentons ci-dessous le résumé de l'étude de l'IDHEAP :

"La présente étude, mandatée par la" Fondation pour l'accueil de jour des enfants "(FAJE), avait pour objectif de fournir une image des différences qui existent en matière de politique tarifaire entre les réseaux d'accueil de jour des enfants et d'entamer une réflexion sur la notion d'accessibilité financière, qui est exigée par la loi sans être toutefois définie de manière précise.

L'étude comporte quatre volets : une simulation des coûts des prestations d'accueil dans les différents réseaux ; une simulation du revenu librement disponible (c'est-à-dire après déduction de toutes les dépenses obligatoires, du loyer et des frais de garde) ; une analyse approfondie de la politique tarifaire adoptée dans trois réseaux, et une analyse comparative de solutions apportées à ces problèmes dans quatre pays européens.

La simulation des coûts facturés aux parents pour les prestations d'accueil montre qu'il existe des différences assez importantes entre réseaux. Toutefois, ces différences concernent surtout les extrêmes, car en réalité, une majorité des réseaux propose des prestations à un prix relativement similaire et proche de la moyenne. Cette homogénéité relative concerne surtout des familles de revenu moyen à élevé, les différences étant plus importantes pour les profils à bas revenu.

La simulation du revenu librement disponible (RLD) montre des disparités moins importantes. Ce résultat s'explique essentiellement par le fait que les réseaux qui facturent une proportion plus importante des coûts aux parents sont tendanciellement situés dans des régions où les loyers sont plutôt bas.

Les trois réseaux ayant fait l'objet d'un approfondissement ont développé des solutions quelque peu différentes face à des problèmes similaires. Il est probable que les solutions soient liées à la nature du territoire couvert par les réseaux et à l'histoire locale de la politique d'accueil. Signalons aussi qu'une majorité des réseaux contactés conçoivent la phase actuelle comme une phase de "test" de leur règlement, et se disent prêts à les revoir en fonction de l'expérience faite lors de la première année d'application de la politique tarifaire.

Finalement, pour ce qui concerne la comparaison internationale, nous avons pu constater que les collectivités publiques qui décident de subventionner l'accueil de jour des enfants sont confrontées aux mêmes problèmes soulevés dans le Canton de Vaud. Par contre les quatre pays étudiés (Suède, Danemark, Pays-Bas et France), considérés comme des "pionniers" en la matière, demandent aux parents un effort sensiblement inférieur.

En conclusion le rapport esquisse des pistes de réflexion en relation avec la question de l'accessibilité financière et celle des disparités entre réseaux. Les disparités sont probablement inévitables, au vu de la marge de manœuvre laissée aux communes et de la faible implication financière du niveau cantonal. Par rapport à l'accessibilité financière, nous proposons différentes pistes pour la définir. En fonction de la définition retenue, celle-ci est problématique dans certains réseaux pour certains profils familiaux." (Rapport IDHEAP, 21.5.2010, page 5)

Dans le rapport préparé par la FAJE dans le cadre de la présente évaluation, le Conseil de fondation relève qu'"une majorité des réseaux propose des prestations d'accueil à un prix relativement similaire et proche de la moyenne, les différences concernant surtout les extrêmes". Les réseaux ont bien évidemment été informés de cette démarche dont les résultats complets, pour l'ensemble des réseaux, leur ont été restitués au printemps 2010, afin qu'ils puissent sur ces bases réexaminer leur politique tarifaire, laquelle relève de leur stricte compétence.

Parallèlement à cette étude et au travail engagé par les réseaux depuis l'été 2010 pour réviser leur politique tarifaire pour 2011, le Conseil d'Etat a présenté au Grand Conseil un projet de loi instituant "un revenu déterminant unifié" (RDU). Cet outil permettra de définir la manière unique de déterminer la capacité financière d'une famille et cette référence sera utilisable pour toutes les situations où une prestation ou une contribution doit être déterminée en fonction de cette capacité financière.

Cette loi instaurant le RDU comprend en particulier une modification de la LAJE introduisant l'utilisation du RDU par les réseaux pour la détermination de la contribution financière facturée aux parents pour l'accueil de jour de leurs enfants. Ainsi, ce dispositif qui entrera en vigueur en janvier 2014 pour l'accueil de jour unifiera la manière de calculer le "revenu" évoqué à l'article 29 LAJE.

De leur côté, sur la base du rapport de l'IDHEAP et des demandes de la FAJE, les réseaux réexaminent leur politique tarifaire en tenant notamment compte de l'important aspect des réductions pour fratries et du revenu librement disponible des familles après que ces dernières ont assumé leurs charges usuelles (impôts, loyer, assurances, frais de garde pour l'accueil de jour). La FAJE encourage cette démarche en particulier par l'octroi d'une subvention complémentaire incitative pour les réseaux qui intègrent un important rabais de fratries dans leur nouvelle politique tarifaire. Cette démarche d'encouragement va permettre de généraliser et d'harmoniser dans une certaine mesure les rabais pour fratries.

2.3 Objectif 3 : Organiser le financement de l'accueil de jour des enfants

2.3.1 Rappel

Le 3^{ème} objectif visé par la LAJE est d'organiser le financement de l'accueil de jour des enfants, afin d'assurer la pérennité des places existantes et nouvellement créées. A cet effet, la loi prévoit un dispositif reposant sur la mise en réseaux des partenaires (structures d'accueil collectif pré et parascolaire et structures de coordination de l'accueil familial, communes, entreprises) et, sur une fondation de droit public, la FAJE, chargée notamment de verser des subventions de nature incitative.

2.3.1.1 Ressources de la FAJE

Les ressources annuelles de la FAJE, définies à l'article 44, se composent de la manière suivante :

- contribution de l'Etat, fixée selon l'article 45 LAJE dans le cadre de la procédure budgétaire en référence au programme de législature. L'exposé des motifs précise que cette contribution correspond à un montant annuel de CHF 17.5 millions (non compris la contribution dont l'Etat devra s'acquitter en tant qu'employeur), une fois le dispositif pleinement déployé. Ce montant se compose de :
 - CHF 5 des CHF 5.8 millions figurant au budget 2004 du DFJC pour le soutien des structures d'accueil collectif et familial, le solde servant à compenser le financement des postes nécessaires à la mise en œuvre de la loi ;
 - CHF 2.5 millions correspondant au montant consacré avant l'entrée en vigueur de la loi au financement du fonds d'aide au démarrage (sous réserve de l'alimentation du fonds d'aide à la jeunesse conformément à la loi sur la protection des mineurs, ce fonds alimentant à son tour l'aide au démarrage) ;
 - CHF 10 millions supplémentaires, conformément aux intentions exprimées par le Conseil d'Etat dans son programme de législature ; l'exposé des motifs précise que cette augmentation interviendra progressivement au fur et à mesure des compensations financières identifiées, en application de l'article 163 Cst-Vd ;
- contribution-socle des communes, fixée selon l'article 46 tous les deux ans par décret du Grand Conseil, après consultation des communes, sous forme d'un montant par habitant ; dans l'EMPL. Ce montant était budgété à CHF 5.- par habitant ;
- contribution des employeurs via le fonds de surcompensation prévu par la loi vaudoise sur les allocations familiales, dont le taux, selon l'article 47 LAJE, est au moins de 0.08% de la masse salariale assujettie à la loi vaudoise sur les allocations familiales. Ce taux est fixé par les organisations économiques représentatives, reconnues à cet effet par le Conseil d'Etat, puis déclaré obligatoire par le Conseil d'Etat pour tous les employeurs du canton, ce qui signifie que l'Etat et les communes participent également à ce financement en tant qu'employeurs ;
- des dons, legs et autres contributions : l'exposé des motifs indique que la FAJE recevra notamment un don annuel de la Loterie Romande, budgété à CHF 1.5 million.

S'agissant des contributions des communes et des employeurs à la FAJE, les dispositions transitoires de la LAJE prévoient à l'article 59 un système de rétrocession de la contribution-socle des communes ou de la contribution des employeurs pour celles et ceux d'entre eux qui avaient contribué financièrement à la création de structures d'accueil collectif dans le canton de Vaud avant l'entrée en vigueur de la LAJE. Ce dispositif vise à ne pas pénaliser ceux qui soutenaient l'accueil de jour avant l'adoption de la loi par l'introduction de nouvelles charges financières. Il est limité aux cinq premières années d'application de la LAJE (donc jusqu'au 31 décembre 2011), avec la possibilité donnée au Conseil de fondation de la FAJE de proposer une prolongation de cette période de rétrocession.

Selon le budget présenté à titre indicatif dans l'exposé des motifs, ce dispositif devait permettre à la FAJE de disposer d'un montant annuel entre CHF 32.5 et CHF 36 millions, ce dernier montant devant être atteint après la période de rétrocession possible des contributions des communes et des employeurs et le plein déploiement de la contribution ordinaire de l'Etat.

2.3.1.2 Subventionnement par la FAJE

La LAJE prévoit que la FAJE accorde aux réseaux d'accueil reconnus des subventions annuelles tenant compte des charges salariales des structures d'accueil collectif et du salaire des coordinatrices et du personnel des structures de coordination de l'accueil familial de jour. Sont également prévues des aides au démarrage lors de la création de nouvelles places dans les structures d'accueil collectif et des subventions à des organismes vaudois actifs dans l'accueil de jour.

La LAJE prévoit que la FAJE fixe elle-même les taux, les critères et les modalités des subventions qu'elle octroie, et qu'elle est chargée du contrôle de l'utilisation de ces subventions. En cela, le Grand Conseil a décidé que cette loi déroge à la loi sur les subventions. On rappellera ici que la LAJE prévoit néanmoins que les dispositions de la loi sur les subventions s'appliquent en matière de restitution des subventions et de sanction.

2.3.1.3 Financement de l'accueil de jour des enfants

Selon la LAJE et son exposé des motifs, le financement de l'accueil de jour dans le cadre de ce dispositif est assuré par :

- les parents des enfants placés, avec une tarification en fonction de leur revenu (art. 29) ;
- l'Etat :
 - par sa contribution annuelle à la FAJE, fixée dans le cadre de la procédure budgétaire, en référence au programme de législature (art. 45, al. 1) ;
 - par sa contribution à la FAJE en tant qu'employeur (art. 45, al. 2) ;
 - en sa qualité d'employeur, par le financement de structures d'accueil pour ses employés, s'il adhère à un réseau. L'article 30 précise que le Conseil d'Etat fixe les conditions et modalités d'accès de ses employés à l'offre d'accueil collectif et familial proposée dans le cadre d'un réseau auquel il adhère ;
 - par des subventions que le DFJC peut accorder pour l'encadrement nécessaire à l'accueil d'un enfant dont l'état exige une prise en charge particulière notamment en raison d'une maladie, d'un handicap mental, psychique, physique, sensoriel ou instrumental, ou de troubles du comportement ou retard du développement (art. 52 LAJE) ;
- les communes :
 - par leur contribution annuelle à la FAJE (art. 46, al. 1) ;
 - par leur contribution à la FAJE en tant qu'employeurs (art. 46, al. 2) ;
 - en tant que membre du réseau auquel elles auront décidé d'adhérer pour leurs habitants ou pour leur personnel, par le financement des coûts non payés par les parents et les subventions fédérales et de la FAJE, selon les modalités de fonctionnement décidées par les membres de chacun des réseaux ;
 - pour certaines, par le financement des investissements nécessaires à la création de structures, notamment en matière de locaux ;
- les entreprises :
 - en tant qu'employeurs, par leur contribution au fonds de surcompensation conformément à la loi vaudoise sur les allocations familiales pour le financement de la FAJE (art. 47 LAJE et art. 7 LVLAfam) ;
 - en tant que membre du réseau auquel elles auront décidé d'adhérer pour leurs employés, par le financement des coûts non payés par les parents et les subventions fédérales et de la FAJE, selon les modalités de fonctionnement décidées par les membres de chacun des réseaux ;
- la Confédération, dans la mesure où elle maintient son programme fédéral d'impulsion visant la création de nouvelles places d'accueil ;
- d'autres sources, et en particulier la Loterie Romande, par un don annuel à la FAJE et son soutien ponctuel aux structures d'accueil.

Comme indiqué précédemment, ce dispositif de financement prévu dans la LAJE n'exclut pas l'existence d'autres structures d'accueil, notamment de structures privées ou d'entreprise, qui n'étant pas membres d'un réseau ne sont pas subventionnées par la FAJE. Les structures d'entreprises au bénéfice d'une autorisation d'exploiter et qui ne sont pas membres d'un réseau sont au nombre de 8. Elles offrent ensemble un total de 318 places d'accueil collectif. On peut donc estimer leur coût à CHF 8.9 millions (estimation calculée en partant de l'hypothèse d'un coût moyen de CHF 28'000.- par place soit un coût journalier de CHF 120.- ; ce montant ne tient pas compte du financement assuré par les parents des enfants placés, cette information n'étant pas disponible).

Selon le budget indicatif présenté dans l'exposé des motifs, le coût global de l'accueil proposé dans le cadre du dispositif LAJE passerait d'environ CHF 204 millions à environ CHF 250 millions, avec la création de 2'500 nouvelles places. Le subventionnement assuré par la FAJE devait représenter environ 14% des coûts globaux, les parents assurant le financement de 40% des coûts.

2.3.2 Mise en œuvre

Les dispositions de la LAJE concernant le dispositif financier sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Il était prévu que la subvention que l'Etat versait aux structures d'accueil collectif et familial avant l'entrée en vigueur de la loi serait versée dès l'entrée en vigueur par l'intermédiaire du nouveau dispositif, soit par la FAJE et les réseaux d'accueil de jour des enfants. La FAJE a ainsi été alimentée dès 2007 par les contributions de l'Etat, des communes, des employeurs et de la Loterie Romande. Néanmoins, les réseaux par l'intermédiaire desquelles la LAJE prévoit que la FAJE subventionne les structures d'accueil n'étaient pas encore constitués. Pour éviter que les structures d'accueil existantes ne se trouvent dans une situation financière pouvant menacer leur existence même, il a été prévu, en l'absence de dispositions transitoires, que l'Etat continuerait de verser à ces structures les subventions qu'il leur octroyait avant l'entrée en vigueur de la loi, ce qui représentait, selon l'exposé des motifs environ 6.3% des coûts totaux. La FAJE pour sa part informait l'ensemble des partenaires qu'elle subventionnerait à titre rétroactif au 1^{er} janvier 2007 les réseaux reconnus qui auraient déposé leur dossier de reconnaissance avant le 30 septembre 2008. Fin 2008, 28 réseaux avaient été reconnus et ont bénéficié de ce subventionnement rétroactif. La constitution de ces réseaux qui a impliqué une forte collaboration entre partenaires de l'accueil de jour des enfants, notamment sur le plan intercommunal, a demandé aux communes un travail considérable qu'il

convient de saluer ici. Il a également été nécessaire de développer des outils de gestion.

La FAJE a appuyé les efforts déployés par les communes ou associations de communes au moyen d'une aide financière incitative limitée aux années 2007 et 2008. Le critère pour déterminer le volume financier de ces aides s'est fondé sur le nombre d'habitants dans le réseau et sur le nombre de communes composant les réseaux. Sur cette base la FAJE a octroyé des aides à la création des réseaux dont le montant total est de CHF 613'568.-.

De fait, il convient de relever ici que le dispositif financier prévu par la LAJE a été réellement opérationnel dès fin 2008.

2.3.2.1 Ressources de la FAJE (voir aussi dossier complet au chapitre 7 du rapport FAJE)

Si le financement de la FAJE a été assuré comme prévu dans la LAJE par l'Etat, les communes, les employeurs et la Loterie Romande, la part des ressources de la Fondation financée par chacun des partenaires a, dans les faits, été différente de celle prévue dans le budget indicatif présenté dans l'exposé des motifs. En effet, pendant la période considérée, le canton de Vaud a connu un double phénomène : d'une part, une forte croissance démographique, ce qui a eu pour effet d'augmenter la part du financement de la Fondation assurée par les communes, puisque la contribution communale est calculée en francs par habitant ; d'autre part, une forte croissance économique, avec pour conséquence une augmentation de la masse salariale, ce qui a eu pour effet d'augmenter la part du financement de la Fondation assurée par les employeurs, puisque leur contribution est fixée en pourcentage de la masse salariale soumise à la loi sur les allocations familiales. Dans le même temps, la contribution de l'Etat a augmenté régulièrement, de manière moins importante qu'annoncé dans l'EMPL. Fin 2011, la contribution totale de l'Etat à la Fondation, à savoir sa contribution annuelle au sens de l'article 45, alinéa 1 (contribution ordinaire, montant pour l'aide au démarrage) et sa contribution en tant qu'employeur prévue à l'article 45, alinéa 2, était de CHF 15.2 millions.

Le tableau 1 ci-dessous présente les ressources de la FAJE telles que prévues après cinq ans dans l'exposé des motifs de 2005, et les ressources dont la FAJE a disposé en 2011.

En francs	EMPL – situation prévue pour 2010, soit cinq ans après l'entrée en vigueur (données selon tableau 3 p. 55) – non compris les rétrocessions	EMPL – situation prévue pour 2010	Situation en 2011 Soit cinq ans après l'entrée en vigueur - non compris les rétrocessions	Situation en 2011 - Répartition en % des ressources de la FAJE
Ressources totales - FAJE	35'939'250	100 %	40'669'419	100 %
Communes (contribution-socle)	3'179'250		3'540'730	
Communes en tant qu'employeurs	612'235		870'000	
Communes - total	3'791'485	10 %	4'410'730	10.85 %
Etat - contribution ordinaire	15'000'000		11'202'600	
Etat - aide au démarrage	2'500'000		2'200'000	
Etat - employeur	1'295'192		1'800'000	
Etat - total	18'795'192	52 %	15'202'600	37.38 %
Entreprises privées	11'852'573	35 %	19'556'089	48.09 %
Loterie Romande	1'500'000	5 %	1'500'000	3.69 %

Tableau 1 – ressources de la FAJE cinq ans après l'entrée en vigueur de la LAJE

Les chiffres 2011 tiennent compte d'une correction d'une erreur comptable de CHF 530'000.- portant sur le montant de la contribution des employeurs privés, identifiée fin 2012. En revanche, ces chiffres ne tiennent pas compte des rétrocessions versées aux communes et aux employeurs au titre de l'article 59 LAJE, car il s'agissait d'une mesure transitoire, prenant fin au 31 décembre 2011. En 2011, la FAJE a rétrocédé aux communes CHF 1'585'220.-, et aux entreprises CHF 1'674'263.-. Rappelons que dans l'exposé des motifs qui accompagnait le projet de LAJE, le Conseil d'Etat indiquait la planification projetée pour sa contribution, avec une évolution progressive sur 4 ou 5 ans. Il annonçait aussi son intention de faire bénéficier l'Etat de la rétrocession de sa part employeur (entre CHF 1.75 et 1.9 million), ce à quoi il a finalement renoncé pour toute la période où cette rétrocession était possible.

Il n'est pas non plus tenu compte des correctifs des subventions versées, qui s'équilibrent.

On constate que la part de chacun des partenaires au financement de la FAJE ne correspond pas, en tout cas pour celles de l'Etat et des entreprises privées, à celles prévues dans l'exposé des motifs. Cela s'explique d'une part par le fait que l'évolution de la masse salariale des entreprises privées a augmenté davantage qu'escompté, en raison de la bonne situation économique du canton, et d'autre part, par le fait que la contribution de l'Etat a augmenté progressivement au fil des ans, mais à un rythme moins soutenu qu'envisagé.

Il faut signaler ici que dans le cadre du soutien à l'environnement économique décidé par le Conseil d'Etat en 2011, CHF 10 millions supplémentaires ont été octroyés pour le soutien au développement de nouvelles structures et l'aide au démarrage. Ce montant a été versé au fonds de protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée, pour que chaque année pendant cinq ans, des prélèvements de CHF 2 millions soient effectués en faveur de la FAJE. Une première tranche de CHF 2 millions de francs a ainsi été versée à la FAJE en 2012. En 2012, la contribution totale de l'Etat à la FAJE a ainsi été de CHF 17.8 millions, et elle est budgétée pour 2013 à CHF 18.4 millions, ce qui représente CHF 25.- par habitant. La contribution ordinaire de l'Etat (hors aide au démarrage et contribution en tant qu'employeur) représente en 2013 un montant de CHF 22.50 par habitant.

2.3.2.2 Subventionnement par la FAJE (voir aussi dossier complet au chapitre 4 du rapport FAJE)

La LAJE a donné à la FAJE la compétence de fixer les taux, critères et modalités de ses subventions, qu'elle a fixés dans son règlement, ratifié par le Conseil d'Etat.

a) Subventionnement de l'accueil collectif préscolaire et parascolaire

Les subventions versées aux structures d'accueil collectif préscolaire et parascolaire par l'intermédiaire des réseaux sont calculées en tenant compte de la masse salariale du personnel éducatif des structures d'accueil collectif membres du réseau. Comme la mise en place des réseaux a naturellement pris un certain temps, la FAJE a décidé d'un dispositif stimulateur en accordant des subventions rétroactivement au 1^{er} janvier 2007 à tous les réseaux reconnus au 31 décembre 2008.

Le taux de subventionnement a été de 9% de la masse salariale du personnel éducatif en 2007 (subvention qui s'est ainsi ajoutée à la subvention octroyée en 2007 par le SPJ selon l'ancien régime), de 16% en 2008 et 18% en 2009 et 2010.

Pour soutenir encore davantage les communes dans leur effort financier conséquent qui a permis le développement de l'offre d'accueil dans le canton, le Conseil de fondation a décidé d'augmenter en 2011 et pour deux ans le taux de subventionnement de la masse salariale du personnel éducatif. Ce taux est passé de 18% à 20%.

Par ailleurs, pour inciter les réseaux à généraliser le rabais de fratries dans leur politique tarifaire, ce afin d'accroître l'accessibilité financière de l'offre d'accueil pour les familles, la FAJE a octroyé dès 2011 et pour deux ans une augmentation supplémentaire de 2% aux réseaux qui accordaient un rabais de fratries d'au moins 20% sur toutes les prestations d'accueil facturées aux familles ayant deux enfants accueillis ou plus.

En termes de montants arrondis, les subventions ainsi accordées pour l'accueil collectif pré et parascolaire (non compris l'aide au démarrage) ont progressivement augmenté et ont été de :

- En 2007 : CHF 8.2 millions
- En 2008 : CHF 15.6 millions
- En 2009 : CHF 19.8 millions
- En 2010 : CHF 23 millions
- En 2011 : CHF 31.3 millions

Cette augmentation est liée à l'augmentation de la masse salariale totale subventionnée par la FAJE qui est passée de CHF 91 millions en 2007 à CHF 128 millions en 2010, et à CHF 144 millions en 2011, ce qui représente une augmentation de plus 55%. Cette augmentation de la masse salariale est liée à l'augmentation du nombre de places proposées aux familles : on estime qu'il faut 1.5 ETP supplémentaire pour 7 nouvelles places d'accueil préscolaire et 1.2 ETP supplémentaire pour 10 nouvelles places d'accueil parascolaire. Cette augmentation est aussi liée à une indexation des salaires et à une adaptation des conditions de travail que de nombreux réseaux ont décidée en se référant aux recommandations de la Fédération vaudoise des structures d'accueil (association "faîtière" patronale des structures d'accueil collectif).

On relèvera néanmoins que l'invitation que le Grand Conseil avait lancée dans la LAJE à son article 62 aux associations faîtières d'employeurs et d'employés du milieu professionnel de l'accueil de jour pour qu'elles négocient une convention collective de travail n'a pas abouti à ce stade à la conclusion d'une telle convention sur le plan cantonal. Les négociations, entamées en 2008, ont été interrompues. A noter qu'il existe une convention collective de travail conclue entre la plate-forme employeurs enfance regroupant une dizaine de structures d'accueil et les syndicats et associations professionnelles SSP et AvenirSocial. Le Conseil d'Etat entend encourager les partenaires sociaux à reprendre leurs discussions.

b) Subventionnement de l'accueil familial de jour

La subvention versée par la FAJE couvre la totalité du salaire effectif des coordinatrices engagées par les communes pour

l'exercice d'autorisation et de surveillance de l'accueil familial de jour ; elle prend également en compte une contribution par ETP de coordinatrice pour les tâches de gestion de la structure de coordination.

Il faut souligner que si l'adhésion d'une commune à un réseau d'accueil (au sens des articles 27 à 32) est basée sur le volontariat et n'est donc pas obligatoire, l'exercice du régime d'autorisation et de surveillance de l'accueil familial de jour et la gestion de cette activité par la création d'une structure de coordination sont par contre une obligation faite aux communes. En contrepartie, si une commune adhère à un réseau d'accueil, elle bénéficiera des subventions de la FAJE qui comprendront l'équivalent du salaire de la coordinatrice engagée par la commune.

Une difficulté rencontrée parfois dans le développement de l'accueil familial de jour depuis l'entrée en vigueur de la LAJE est que certains anciens "réseaux de mamans de jour" avaient des secteurs géographiques différents de ceux qui ont été retenus pour les réseaux d'accueil au sens de la LAJE. Cela a nécessité de faire preuve de souplesse pour l'octroi par la FAJE des subventions couvrant le salaire de la coordinatrice, en particulier en proposant dans ces cas la mise en place de conventions entre d'une part un ou plusieurs réseaux d'accueil LAJE et la structure de coordination de l'accueil familial de jour.

En 2010, il y avait 1'436 accueillantes en milieu familial (AMF) offrant 4'542 places. Les AMF ont produit 4'073'807 heures d'accueil et la subvention de la FAJE a été de CHF 2.6 millions (montant arrondi), ce qui représente en moyenne CHF 567.- par place d'accueil en milieu familial. Fin 2010, la FAJE a décidé d'augmenter le forfait accordé à la structure de coordination de l'accueil familial pour ses tâches administratives et de le porter à CHF 50'000.- par ETP de coordinatrice dès 2011. En 2011, le montant octroyé à l'accueil familial a été de CHF 3.62 millions, soit pour 4'763 places que les 1'476 accueillantes autorisées peuvent mettre à disposition des familles, un montant moyen de CHF 760.- par place.

c) Subventionnement pour encourager à la création de places d'accueil

Il s'agit principalement de l'aide au démarrage lors de la création de nouvelles places d'accueil collectif. Les montants de ces aides accordées par la FAJE aux réseaux ont été les suivants :

Préscolaire : montant de l'aide au démarrage

- En 2007 : CHF 2 millions pour 161 places
- En 2008 : CHF 2.4 millions pour 248 places
- En 2009 : CHF 1.3 million pour 286 places
- En 2010 : CHF 2 millions pour 391 places
- En 2011 : CHF 2.5 millions pour 438 places

Parascolaire : montant de l'aide au démarrage

- En 2007 : CHF 1.6 million (arrondi) pour 305 places
- En 2008 : CHF 0.3 million (arrondi) pour 158 places
- En 2009 : CHF 2.1 millions (arrondi) pour 358 places
- En 2010 : CHF 3 millions (arrondi) pour 604 places
- En 2011 : CHF 1.6 million (arrondi) pour 480 places

Ces aides ont été octroyées par la FAJE sur la base d'un montant de CHF 5'000.- par place d'accueil préscolaire et de CHF 3'000.- par place d'accueil parascolaire, le forfait ayant été doublé en 2010 pour l'accueil parascolaire, pour soutenir l'effort considérable consenti par les communes pour développer ce mode d'accueil, l'année suivant la votation populaire par laquelle la population a plébiscité l'adoption de l'article 63a Cst-VD. A noter que ces montants ont constitué une base pour le calcul de chaque aide au démarrage, la FAJE tenant également compte pour fixer le montant de sa subvention d'éléments tels que l'amplitude des horaires d'ouverture, ou pour l'accueil parascolaire, de l'ouverture ou non de la structure pendant les vacances scolaires.

En plus de ces aides au démarrage pour les frais d'exploitation des nouvelles places créées, la Fondation a accordé à titre exceptionnel une "aide à la pierre" pour les frais de construction relatifs à ces nouvelles places :

- En 2009 : CHF 258'537.-
- En 2010 : CHF 954'337.-
- En 2011 : CHF 302'255.-

d) Subventionnement de l'accueil d'urgence

Dans les missions que la LAJE confie à la FAJE figure celle de développer l'accueil d'urgence des enfants (art. 41, al. 1, let. f).

Se fondant sur la définition de l'accueil d'urgence donnée à l'article 2 de la loi, la FAJE a retenu les deux formes suivantes pour l'octroi de subventions pour ce domaine d'activité :

- garde d'enfants malades, à leur domicile ;
- accueil d'enfants dont les parents sont momentanément empêchés.

Pour la garde d'enfants malades, la FAJE s'est appuyée sur une prestation existante délivrée par la Croix-Rouge vaudoise en

la développant et en l'étendant à l'ensemble du canton. Elle a ainsi accordé une subvention à la Croix-Rouge en la chargeant de produire cette prestation en l'intégrant à tous les réseaux. Pour 2011, la subvention se monte à CHF 130'000.-, et concerne la production de 3'000 heures de garde à disposition de tous les réseaux.

Pour faire face aux situations de parents momentanément empêchés de s'occuper de leurs enfants, par exemple en raison d'un entretien d'embauche, d'un changement imprévu et ponctuel de leur horaire de travail, d'un remplacement d'un collègue professionnel, d'une consultation médicale urgente, etc., la FAJE a demandé aux réseaux d'intensifier ponctuellement les capacités de l'accueil en milieu familial, puisque le régime d'autorisation exercé par les communes permet à ces dernières d'accorder des dérogations ponctuelles au nombre maximum d'enfants pris en charge par l'accueillante en milieu familial. De plus, la FAJE a sollicité les structures à temps d'ouverture restreint (TOR) pour qu'elles viennent en appui des réseaux pour prendre en charge ponctuellement des enfants dont les parents sont momentanément empêchés. Ces TOR sont des structures de type jardins d'enfants, halte-jeux, qui du fait qu'elles ne proposent pas un nombre d'heures d'ouverture consécutives suffisantes ne permettent généralement pas aux parents de mener leurs activités professionnelles.

En 2011, la FAJE a consacré CHF 497'395.- à l'accueil d'urgence.

e) Subventionnement d'autres organismes actifs dans l'accueil de jour

Conformément à l'alinéa 2 de l'article 50, la FAJE a versé des subventions qui ne transitent pas par l'intermédiaire des réseaux, mais qu'elle peut accorder directement à des organismes vaudois actifs dans l'accueil de jour.

A ce jour, la FAJE soutient les activités suivantes :

- la plate-forme de ressources documentaires, pédagogiques et logistiques, laquelle apporte un appui pédagogique aux structures d'accueil collectif et une aide logistique aux communes, aux réseaux et aux structures ; de plus, des ressources documentaires (livres, jeux, etc.) sont mises à disposition de l'ensemble des lieux d'accueil, y compris pour les accueillantes en milieu familial. Un tel appui contribue à développer encore la qualité de l'accueil et l'adéquation des activités faites avec les enfants. Il aide aussi les bénéficiaires à résoudre des problèmes administratifs. La subvention octroyée par la FAJE a passé de CHF 266'000.- en 2009 à CHF 605'000.- en 2011 ;
- pour renforcer l'information aux parents sur les possibilités d'accueil proposé par les réseaux, la FAJE a confié à l'Association Vaud Famille le mandat de récolter, tenir à jour au moins deux fois par an et diffuser une information pertinente sur toute l'offre d'accueil des réseaux dans le canton, notamment par un site informatique. La FAJE accorde un montant annuel forfaitaire de CHF 8'700.- (CHF 300.- par réseau). Depuis la création du site, on constate en moyenne 135 visites par jour et une vingtaine d'appels téléphoniques par semaine.

Le montant total des subventions octroyées par la FAJE à d'autres organismes est passé de CHF 900'000.- à CHF 1.1 million en 2011.

f) Contrôle des subventions octroyées

L'article 51 charge la Fondation de contrôler la bonne utilisation des subventions qu'elle accorde. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur les recommandations du Contrôle cantonal des finances relatives à la gouvernance et du système de contrôle interne (SCI) à mettre en place au sein de la Fondation.

Le Conseil de la FAJE a adopté en mai 2010 un SCI reposant sur trois types de contrôles :

- la vérification que toutes les subventions accordées aux réseaux sont bien destinées à des structures d'accueil au bénéfice d'une autorisation ;
- la production d'un relevé annuel, à l'aide d'un questionnaire de données financières recueillies par le Service cantonal de recherches et d'informations statistiques (SCRIS), des comptes consolidés de chacune des structures d'accueil subventionnées et le contrôle des indications fournies ;
- en cas de doute, la mise en place d'un mandat de contrôle externe.

Fin 2011, ce dispositif n'était pas encore pleinement opérationnel, notamment pour ce qui est du suivi des données financières provenant des structures d'accueil subventionnées et du contrôle des indications fournies.

2.3.2.3 Financement de l'accueil de jour des enfants

Le tableau 2 ci-dessous présente le coût total de l'accueil de jour dans le cadre du dispositif LAJE, tel qu'il avait été estimé dans l'exposé des motifs pour 2010, soit cinq ans après l'entrée en vigueur prévue de la LAJE, et la situation effective en 2011. Les coûts 2011 présentés sont ceux de l'accueil proposé aux familles par l'intermédiaire des réseaux (non compris les structures privées non subventionnées) et reposent sur les données transmises par la FAJE.

	Données EMPL en 2010 (tableau 8 p. 67)	Coût total 2011	En % 2011
Coût global de l'accueil de jour des enfants	250'452'907 – 100 %	265'959'701	100.00 %
Communes (via FAJE et réseaux)	Communes : 1.4 % via la FAJE, *Communes et	113'064'183	42.51 %
Entreprises (via FAJE et réseaux)	Entreprises via les réseaux 45 % Entreprises 5.1% via la FAJE	27'259'318	10.25 %
Parents (via réseaux)	40 %	103'944'836	39.08 %
Confédération (via structures)	1 %	2'632'180	0.99 %
Etat (via FAJE)	6.9 %	14'717'377	5.53 %
Loterie Romande (via FAJE)	0.6 %	1'452'124	0.55 %
Divers (remboursement assurances, etc.)	--	2'889'682	1.09 %

Tableau 2 : Coût total de l'accueil de jour des enfants subventionné

*Lors de l'élaboration de l'exposé des motifs en 2006, il n'était pas possible de procéder à des simulations financières permettant de distinguer la part financée par l'intermédiaire des réseaux par les communes, respectivement par les entreprises : il était en effet difficile d'anticiper si le système de mise en réseaux des structures d'accueil, des communes et des employeurs serait dans les faits attractif pour les entreprises. L'exposé des motifs indiquait donc que communes et entreprises financeraient le 45% des coûts, soit le solde, une fois décomptés les montants payés par les parents et par les subventions FAJE et de la Confédération. Selon les données fournies fin 2012 par la FAJE sur la situation des réseaux en 2011, les entreprises financent 3.13% du coût global par l'intermédiaire des réseaux alors que les communes financent par les réseaux 40.91% du coût total.

Il faut souligner ici le dynamisme dont ont fait preuve les communes et plusieurs grandes entreprises en matière de créations de places qui a permis de solliciter largement la contribution de la Confédération dans le cadre du programme d'encouragement fédéral. Sur ces huit dernières années, ce sont CHF 14.8 millions qui ont ainsi été accordés dans le canton de Vaud sous forme de subventions fédérales (ce qui représente 14% du montant total des subventions fédérales pour l'ensemble de la Suisse, alors que la population du canton représente 10% de la population du pays). On notera cependant que l'attractivité du système de réseaux pour les entreprises pourrait encore être développée.

On le constate, le coût de l'accueil de jour en 2011, soit cinq ans après l'entrée en vigueur de la LAJE, est supérieur de CHF 15 millions à celui budgété dans l'exposé des motifs, alors même que le nombre de places créées pendant cette période de cinq ans représente le double du nombre de places qu'il était prévu de développer. Cette situation s'explique en particulier par le fait que les simulations financières ont été réalisées en partant d'hypothèses sur les types de places d'accueil qui seraient créées (accueil collectif préscolaire, accueil collectif parascolaire, accueil familial de jour), dont les coûts sont différenciés, notamment en raison du nombre de personnes encadrant les enfants. On rappellera ici que le nombre de personnes encadrant les enfants est bien sûr plus élevé lorsque les enfants sont très jeunes, et tend à diminuer au fur et à mesure que l'âge des enfants s'élève.

On le constate également, la proportion du financement global assurée par chacun des partenaires a été différente de celle présentée dans l'EMPL, notamment en raison de la croissance démographique et de la croissance économique qu'a connue le canton de Vaud ; la contribution des communes est en effet tributaire du nombre d'habitants du canton, celle des employeurs de la masse salariale soumise à l'AVS.

S'agissant du mode de répartition des excédents de charges dans les réseaux (part non financée par les parents ou par les subventions de la FAJE ou de la Confédération ainsi que par des dons), on peut souligner ici que chaque réseau fixe ses propres règles en la matière. Les modalités de répartition de ces excédents de charges sont les suivantes:

- 10 réseaux en fonction de la proportion de la consommation de la prestation d'accueil par les habitants de chaque commune membre du réseau ;
- 7 réseaux en fonction de la proportion de la population totale de chaque commune ;
- 9 réseaux selon un système mixte combinant une contribution en fonction de la population et une contribution proportionnelle à la consommation de la prestation ;
- 3 réseaux, ne comprennent chacun qu'une commune, qui assure elle-même la couverture des excédents.

2.3.3 Effets et perspectives

Le dispositif financier mis en place par la LAJE s'est révélé efficace : l'offre d'accueil dans le canton a augmenté de manière bien plus forte qu'envisagé au moment de l'adoption de la loi, puisque par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour, près de 5'000 places d'accueil ont été créées en 5 ans, soit le double des 2'500 prévues. La rapide mise en réseaux des structures d'accueil, des communes et des entreprises entre 2007 et 2008 pour bénéficier des subventions que la FAJE a décidé d'octroyer à titre rétroactif aux réseaux reconnus au 31 décembre 2008, témoigne de l'effet incitatif du dispositif. Il faut aussi relever que la quasi-totalité des communes vaudoises participe désormais au développement de l'accueil de jour des enfants, ce qui témoigne du fait que cette prestation s'inscrit aussi dans leur champ de compétence et de responsabilité.

2.3.3.1 Ressources de la FAJE

Dans les deux premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi, les recettes de la FAJE ont été supérieures au montant total des subventions octroyées, puisque le nombre de nouvelles places créées était encore modeste. Cela a permis à la FAJE de constituer une réserve pour un mécanisme d'équilibrage (fonds de régularisation et provision pour subventions) qui permet de maintenir le taux de subventionnement à hauteur de 18% de la masse salariale pour le personnel éducatif des structures d'accueil collectif puis de le porter à 20% dès 2011 et pour deux ans, et de couvrir la totalité des charges salariales pour les coordinatrices de l'accueil familial de jour. Au surplus, comme on l'a vu ci-dessus, la FAJE a pu renforcer son action incitative en accordant une subvention complémentaire de 2% pour les réseaux mettant en place un rabais de fratries pour familles ; elle a encore pu accorder des subventions particulières notamment pour l'aide au démarrage et l'accueil d'urgence, conformément aux dispositions de la LAJE.

Comme on l'a vu plus haut, la création de nouvelles places d'accueil augmente évidemment la masse salariale (personnel éducatif pour les structures d'accueil collectif, coordinatrices pour l'accueil familial de jour) sur laquelle portent les subventions octroyées par la FAJE. A titre d'exemple, la création de 2'500 places en structure d'accueil collectif génère environ 500 nouveaux postes de travail, ce qui correspond à une charge salariale brute pour l'employeur de près de CHF 45 millions.

Par ailleurs, les effets combinés de l'indexation des salaires au coût de la vie, de l'évolution des salaires en fonction de l'ancienneté et des améliorations des conditions de travail décidées par les employeurs exploitant des structures d'accueil (en général en suivant les recommandations de la Fédération vaudoise des structures d'accueil des enfants, "faïtière" patronale des exploitants), conduisent également à une augmentation de la masse salariale globale sur laquelle porte les subventions accordées par la FAJE.

Début 2013, la FAJE a informé le Conseil d'Etat que contrairement à ses prévisions financières de novembre 2012, sa situation deviendrait délicate en 2013. En effet, outre une erreur comptable de CHF 530'000.- découverte en décembre 2012 dont il a déjà été fait état plus haut, une surestimation par la Fondation des montants provenant du fonds de surcompensation, soit de la contribution des employeurs non seulement dans les budget et comptes provisoires 2012, mais aussi dans le budget 2013, a été identifiée. Cette surestimation a été découverte lorsque la FAJE a reçu, le 29 décembre 2012, le décompte 2011 du fonds de surcompensation. Dès lors, la FAJE a été placée dans une situation la contraignant à réviser le budget 2013 qu'elle avait adopté fin novembre 2012. La FAJE se trouve dès lors dans une situation la forçant à utiliser pour 2012 une part bien plus conséquente de ses réserves, qu'elle épuise totalement en 2013, sans que cela ne lui permette d'équilibrer son budget. Le Conseil d'Etat a par conséquent et à titre exceptionnel, autorisé la FAJE, pour remédier à cette situation, à utiliser tout ou partie des CHF 2 millions qu'il lui avait octroyés en 2013 dans le cadre du soutien à l'environnement économique. On rappellera que le Conseil d'Etat avait décidé en 2011 d'affecter CHF 10 millions supplémentaires à la Fondation, par tranches annuelles de CHF 2 millions, pour le soutien au développement de nouvelles structures et l'aide au démarrage. Conscient de la nécessité de ne pas contraindre la FAJE à modifier les subventions 2013 annoncées aux structures par l'intermédiaire des réseaux, le Conseil d'Etat a décidé de modifier pour 2013 l'affectation de ce montant, pour assurer la pérennité des structures existantes.

A partir de 2014, il est nécessaire de garantir à la FAJE qui, conformément à l'article 49 LAJE, doit couvrir les subventions qu'elle octroie par ses ressources et ne peut recourir à l'emprunt, une augmentation de ses ressources si l'on ne veut pas diminuer le taux de subventionnement de l'accueil de jour dans le canton. Une diminution de ces ressources conduirait à un ralentissement important de la mise en œuvre de cette politique publique voulue par la population, comme en témoignent les votations populaires de 2009 et de mars 2013, où le peuple vaudois s'est prononcé chaque fois à plus de 70% en faveur d'une intervention des collectivités publiques, Etat et communes, pour développer l'accueil de jour des enfants, qu'il s'agisse de l'accueil parascolaire (votation sur l'article 63a Cst-VD) ou de la mise à disposition de structures d'accueil pour les enfants (votation fédérale sur le projet d'article constitutionnel sur la famille).

Une diminution des ressources de la FAJE pourrait même mettre en danger de l'existence de structures d'accueil qui pourraient être amenées à fermer si elles ne disposaient pas du soutien nécessaire des collectivités publiques. En effet, il paraît difficile d'augmenter les tarifs facturés aux parents, dès lors que comme le soulignait le rapport de l'IDHEAP, l'accessibilité financière de l'accueil de jour pour les familles qui selon la LAJE doit être garantie demande à être mieux assurée.

Par ailleurs, les communes et les entreprises membres des réseaux ont déjà consenti un effort financier important pour satisfaire progressivement la demande de la population ces dernières années en constituant les réseaux et en assumant plus de 50% des coûts. Elles devront continuer de le faire dès lors que l'offre d'accueil ne permet pas de répondre encore aux besoins des familles et se développera ces prochaines années. Les communes devront par ailleurs faire face à des charges supplémentaires pour la généralisation de l'accueil parascolaire des enfants de 4 à 12 ans et l'extension de cette prestation aux adolescents de 12 à 15 ans, voulues par la future mise en œuvre du nouvel article 63a de la Constitution vaudoise (Ecole à journée continue). Elles devront en effet proposer une offre adaptée aux familles qui en feront la demande.

Convaincu de la nécessité d'assurer la pérennité du dispositif existant et d'accompagner le développement de l'offre d'accueil sur tout le territoire cantonal, le Conseil d'Etat a annoncé dans son programme de législature 2012-2017 son intention d'augmenter le financement de l'Etat à la FAJE. Par ailleurs, il est important que la FAJE dispose d'une planification solide pluriannuelle de ses ressources pour établir son plan stratégique et éviter des à-coups dans le pilotage du système et le processus d'incitation par les subventions. S'agissant de la contribution de l'Etat, une négociation a eu lieu en 2010 et 2011 entre le Conseil d'Etat et le Conseil de fondation de la FAJE en vue d'établir un accord sur le cadre financier des contributions de l'Etat à la FAJE de 2011 à 2014. Finalement, l'accord signé entre l'Etat et la FAJE le 6 avril 2011 porte sur les années 2011 et 2012. Un nouvel accord portant sur 2013 a également été conclu, qui comprend le plan d'action de la FAJE pour sécuriser sa comptabilité, et assurer de manière plus précise le suivi et le contrôle des subventions qu'elle octroie, conformément au mandat que le Grand Conseil lui a donné dans l'article 51 LAJE.

Le Conseil d'Etat propose des adaptations de la LAJE pour stabiliser le financement de la FAJE et lui assurer des ressources suffisantes. Ces propositions sont présentées sous point 3.

2.3.3.2 Subventionnement par la FAJE

Exerçant la compétence que lui donne la LAJE, la FAJE a décidé des taux et modalités de ses subventions, tenant compte des indications du législateur et des ordres de grandeur contenus dans l'exposé des motifs. Dans ce système d'octroi de subventions, la FAJE a su se montrer imaginative tout en inscrivant son action dans le cadre légal. Les subventions sont ainsi progressivement montées en puissance et ont été adaptées pour atteindre les objectifs de la LAJE. C'est par exemple, notamment lorsqu'elle a décidé de prévoir une subvention complémentaire pour les réseaux qui accordent un rabais aux familles plaçant des fratries, afin de mieux tendre vers l'accessibilité financière des prestations.

Structures d'entreprises

Si le dispositif financier a eu un effet fortement incitatif sur les communes, il ne s'est pas avéré aussi efficace à l'égard des entreprises. Ces dernières n'ont en effet pas été aussi nombreuses qu'escomptées à devenir membres des réseaux, alors même que leur implication financière dans le dispositif est importante.

Se fondant sur l'article 59, alinéa 2, au sujet du système de rétrocession aux employeurs et aux communes, le Conseil de la FAJE, dans son rapport, propose au Conseil d'Etat de ne pas prolonger la période de validité de ce dispositif transitoire. La non-prolongation des possibilités de rétrocession restaure CHF 3.2 millions dans les ressources de la FAJE. En revanche, d'autres mesures sont suggérées en faveur des entreprises. Les propositions du Conseil d'Etat vont dans le sens recommandé par le Conseil de fondation dans la mesure où il n'est pas proposé de prolonger les rétrocessions qui ne touchaient les contributions que des communes et entreprises qui soutenaient, l'accueil de jour des enfants avant l'entrée en vigueur de la LAJE. Des propositions sont faites pour soutenir les structures d'entreprises.

2.3.3.3 Financement de l'accueil de jour des enfants

Comme prévu par la LAJE, le financement de l'accueil de jour des enfants a été assuré par les différents partenaires, les communes et entreprises finançant une part légèrement plus importante que celle prévue dans l'exposé des motifs (52.76% en 2011, alors que la proportion indiquée dans l'EMPL était de 51.5%). La contribution de l'Etat est un peu moindre qu'annoncé (5.53% en 2011, alors que la proportion indiquée dans l'EMPL était de 6.9%), la contribution de l'Etat à la FAJE montant en puissance moins rapidement que prévu (voir sous point 2.3.2.3.), les parents finançant 39% des coûts en 2011 (40% prévus dans l'EMPL).

A titre comparatif, on signalera ici que la répartition de la prise en charge des coûts entre cantons et communes varie selon les cantons. A Genève, le financement cantonal pour l'accueil préscolaire a été supprimé en 2007 et sera rétabli en application du contre-projet à l'initiative "pour une véritable politique d'accueil de la petite enfance" accepté en votation populaire en juin 2012. Selon une étude du Bureau Infrac réalisée en 2010 pour la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des affaires sociales en 2010, la répartition des coûts des crèches non payés par les parents et d'autres recettes entre canton et communes est de 18% pour le canton, 82% pour les communes à Neuchâtel, de 30% pour le canton, 70% pour les communes en Valais, de 72% pour le canton et 28% pour les communes dans le Jura. La loi fribourgeoise du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour prévoit qu'"avec son soutien, l'Etat prend en charge 10% du coût moyen des structures subventionnées" (art. 9 al. 5).

3 CONCLUSIONS DU RAPPORT ET PROPOSITIONS

La loi vaudoise a servi de modèle à d'autres cantons, en particulier pour son dispositif financier qui en associant les milieux économiques, a constitué une innovation en Suisse. Les cantons de Neuchâtel et de Fribourg ont ainsi repris dans leur législation récente le mode de financement prévoyant une participation des employeurs. A titre indicatif, on signalera ici que la loi fribourgeoise prévoit que la contribution des employeurs se monte à 0.04% des salaires soumis à contribution pour les allocations familiales (art. 10 let. b ch. 2) de la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2011). La loi du 28 septembre 2010 sur l'accueil des enfants du canton de Neuchâtel prévoit, quant à elle, que la contribution des employeurs s'élève au plus à 0.18% des salaires déterminants selon la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et qu'elle est fixée chaque année par le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat neuchâtelois l'a fixée à 0.16% pour 2012, soit le double du taux actuellement appliqué dans le canton de Vaud, et a décidé de l'augmenter légèrement pour le passer à 0.17% en 2013.

3.1 Mesures légales envisagées

Les modifications légales proposées par le Conseil d'Etat visent à adapter le dispositif pour en renforcer l'efficacité et l'efficience dans la durée. Ces modifications sont les suivantes :

- **Modification de l'article 31** fixant les conditions qu'un réseau doit remplir pour être reconnu. Il s'agit d'ajouter un nouveau critère à savoir l'exigence de mettre en place une liste d'attente centralisée permettant de documenter et mieux évaluer l'adéquation entre l'offre et la demande et d'en garantir une meilleure gestion. Une telle obligation permet également de faciliter la coordination au sein des réseaux entre les différentes structures d'une part, et de faciliter par ailleurs l'information aux parents.
- **Modification de l'article 45** fixant la contribution de l'Etat à la Fondation. Il est proposé que l'article 45 soit modifié de sorte à préciser que la contribution ordinaire de l'Etat est fixée annuellement par décret dans le cadre de la procédure budgétaire en référence au Programme de législature.
L'article 45 est également modifié pour préciser qu'une convention sera signée entre l'Etat et la FAJE : l'objectif de cette disposition est de s'assurer du bon usage de la contribution octroyée à la FAJE par l'Etat, qui, comme toute subvention servie par l'Etat, fait l'objet d'un suivi. Cette convention permettra à l'Etat de disposer à cette fin de données fiables et consolidées sur la situation de l'accueil de jour des enfants. Cette précision tient compte des dispositions particulières de la LAJE qui dérogent à la loi sur les subventions et qui donnent à la Fondation la compétence de fixer les taux, critères et modalités des subventions qu'elle verse aux structures par l'intermédiaire des réseaux (art. 50), et qui la chargent du suivi et du contrôle de ces subventions (art. 51), notamment par l'obtention des comptes des réseaux et structures d'accueil, éléments prévus pour la reconnaissance des réseaux (art. 31 al. 1 let. d).
Il est également proposé de modifier l'article 45 pour préciser qu'en plus de sa contribution ordinaire fixée dans le cadre de la procédure budgétaire, l'Etat verse à la FAJE des montants au titre de l'aide au démarrage, ainsi qu'une contribution en sa qualité d'employeur.
- **Modification de l'article 46** fixant la contribution des communes à la Fondation par décret du Conseil après consultation des communes pour une période de cinq ans et non plus de deux ans : cette modification stabilise le financement de la Fondation et permet également aux communes d'avoir une bonne prévisibilité dans la durée pour leur engagement à l'égard de la Fondation ;
- **Modification de l'article 50** par l'introduction d'un nouvel alinéa 2 bis, précisant qu'à titre exceptionnel, la FAJE peut octroyer des subventions à des structures à but non lucratif mises en place par des entreprises pour leurs employé-es, dès lors que ces structures auront conclu avec un réseau reconnu une convention. Cette convention contiendra notamment les critères spécifiques d'accessibilité aux places d'accueil, la politique tarifaire appliquée aux parents et les données financières et statistiques à fournir à la FAJE par l'intermédiaire du réseau concerné. La FAJE pourra demander que la convention contienne d'autres éléments lui permettant par exemple de s'assurer de la viabilité dans la durée de la structure d'accueil concernée. Le Conseil de fondation devra fixer les taux, critères et modalités de ces subventions exceptionnelles ;
- **Modification des dispositions transitoires**, par l'introduction d'un article précisant que la contribution ordinaire de l'Etat tient compte d'un déploiement de l'offre en places d'accueil visant en principe à ce que le taux de couverture, soit le nombre de places pour 100 enfants, augmente de 0.8% par an jusqu'en 2017. Cette disposition prévoit également que des projets de décrets seront soumis au Grand Conseil en 2014 pour la contribution ordinaire de l'Etat à la FAJE au titre de l'année scolaire 2015-2016 ; en 2015 pour l'année scolaire 2016-2017 ; et en 2016 pour l'année scolaire 2017-2018. Cette disposition permet d'assurer au système global de l'accueil de jour des enfants la prévisibilité financière nécessaire à sa stabilité pendant la présente législature, et de tenir compte du fait que bon nombre de structures et notamment toutes les structures d'accueil parascolaire sont organisées en tenant compte du rythme de l'année scolaire.

Ces propositions de modifications n'ont pas fait l'objet d'une consultation au sens où on l'entend habituellement pour les

projets de loi. Elles ont néanmoins été discutées avec les différents partenaires de l'accueil de jour des enfants, notamment avec des membres du Conseil de fondation de la FAJE et devraient permettre de répondre à des préoccupations exprimées à répétition reprises lors de séances avec des représentants de l'Etat ou lors des débats au Grand Conseil sur des objets liés à l'accueil de jour des enfants. Ces propositions devraient permettre d'accompagner, tout en l'optimisant, le développement de l'accueil de jour des enfants que la population a soutenu en 2009 et en 2013 à deux reprises en votation populaire en s'exprimant à plus de 70% en faveur d'une action publique cantonale et communale dans ce domaine, en collaboration avec les partenaires privés (votation en 2009 sur l'introduction dans la Constitution cantonale de l'article 63a sur l'école à journée continue, et votation en 2013 sur l'introduction dans la Constitution fédérale d'un article sur la famille).

3.2 Budget indicatif

Les modifications de la LAJE proposées par le Conseil d'Etat ont des incidences sur le financement général de l'accueil de jour subventionné. Ces incidences portent d'une part sur les ressources de la FAJE, et d'autre part sur les subventions que cette dernière octroiera aux structures d'accueil, notamment du fait de ses ressources futures. Les effets de la modification de la LAJE proposée visant à introduire la possibilité pour la FAJE de subventionner les structures d'accueil mises en place par les entreprises pour leurs employé-es ayant conclu une convention avec un réseau d'accueil de jour reconnu) ne font pas l'objet ici de propositions de budget dès lors que, conformément à la volonté du Grand Conseil exprimée dans l'article 50 al. 2 de la LAJE, la FAJE est l'autorité compétente pour décider des taux, critères et modalités de ses subventions. Dérogeant en cela à la loi sur les subventions, la LAJE reconnaît ainsi pleinement le rôle fondamental des communes et des entreprises, qui sont représentées au sein du Conseil de fondation de la FAJE, dans la mise en œuvre de cette politique publique.

En revanche, les incidences financières des autres modifications proposées sont présentées ci-dessous, sur la base de simulations effectuées à partir des données disponibles. Elles doivent donc être considérées avec les réserves d'usage. Ces simulations prévoient un soutien au travers de la FAJE de l'accueil des enfants de 0 à 12 ans ; elles ne préjugent en rien des résultats des négociations Etat-communes concernant la mise en œuvre de l'article 63a Cst-VD, pas plus que des décisions qui pourraient être prises à cet égard par le Grand Conseil. Elles ne préjugent pas non plus du résultats des discussions qui seront menées sur la question des conditions d'accueil des enfants (cadres de référence) avec les milieux concernés.

Les simulations financières se fondent sur l'objectif que le Conseil d'Etat a annoncé dans son programme de législature, à savoir un développement de l'offre d'accueil de sorte que le taux de couverture de l'accueil croisse chaque année. On rappellera pour mémoire que le taux de couverture se calcule en prenant en compte le nombre de places d'accueil proposées aux familles en fonction de l'âge des enfants concernés. Utiliser le taux de couverture pour les simulations financières permet de tenir compte de la croissance démographique attendue dans le canton.

Selon les données de Statistique Vaud, le taux de couverture de l'accueil de jour des enfants dans le canton était de 20 places pour 100 enfants en 2011 (structures non subventionnées comprises). Ce taux de couverture ne comptabilise que les places d'accueil faisant l'objet d'autorisation dans le cadre du régime d'autorisation et de surveillance ; ne sont donc pas prises en considération les structures qui ne sont pas soumises à ce régime, notamment les structures d'accueil parascolaire qui n'ouvrent qu'à un moment de la journée, de type cantines ou restaurants scolaires. Ces structures d'accueil qui répondent aux besoins des familles ne sont pas subventionnées, raison pour laquelle elles ne sont pas prises en compte dans le cadre des présentes simulations financières.

Dans le canton de Vaud, on peut noter que le taux de couverture varie selon le mode d'accueil proposé (24.3 places pour 100 enfants en accueil collectif préscolaire si on prend l'ensemble des structures (taux qui passe à 17.6 places pour 100 enfants si on ne considère que les places compatibles avec une activité professionnelle à plein temps), 10.1 places pour 100 enfants en accueil collectif parascolaire, et 4.9 places pour 100 enfants en accueil familial de jour). Ce taux de couverture était de 17.7% en 2009 et de 18.9% en 2010, soit une augmentation respectivement de + 1.2 places pour 100 enfants en 2010, de + 1.1 places pour 100 enfants en 2011. Selon les données disponibles, on peut estimer qu'il sera à fin 2012 de 20.9 places pour 100 enfants, soit une croissance de + 0.9%, ce qui signifie un léger tassement de la dynamique. Les données annoncées par les réseaux d'accueil de jour à la FAJE concernant les places qu'il est prévu de créer en 2013 permettent d'estimer que le taux de couverture de l'accueil (y compris les structures non subventionnées) sera de 21.8% en 2013.

Ces taux de couverture sont des taux moyens : il existe en effet des différences régionales, parfois importantes, selon les modes d'accueil, comme le montrent les données de Statistique Vaud publiées en octobre 2012. Ainsi par exemple, les régions de Lausanne, Vevey et Rolle et environs ont un taux de couverture pour l'accueil collectif préscolaire supérieur à 30%, alors que la région de Montreux connaît un taux de couverture de 22%, et celles de Sainte-Croix et du Pays d'Enhaut de respectivement 4.6% et 8.5%. Il en va de même pour l'accueil collectif parascolaire, avec les taux les plus importants dans les régions de Lausanne (28.7%), de Terre-Sainte (18.5%) et de Nyon (17.6%), et des taux moins importants dans les régions Morges-Aubonne et de Blonay Saint-Légier (respectivement 8.3% et 8.4%), alors que le nombre de places d'accueil parascolaire y a fortement augmenté. S'agissant de l'accueil familial de jour, le taux de couverture le plus important se trouve dans les régions du Nord-Ouest lausannois (11%), de Bussigny-Villars-Sainte-Croix

(9.3%), Orbe-La Vallée (8.4%) et Gland (8.2%). Ces différences s'expliquent par les caractéristiques régionales, notamment en matière d'organisation familiale, ou en matière de nombre d'emplois.

A titre comparatif, on signalera ici que la loi sur l'accueil des enfants du canton de Neuchâtel du 28 septembre 2010, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012, vise un "développement de l'offre d'accueil de sorte à atteindre un taux de couverture de 30% pour l'accueil préscolaire et de 15% pour l'accueil parascolaire" (article premier let. f). Dans le canton de Genève, le taux de couverture dans les structures d'accueil de la petite enfance (0-4 ans) est passé de 25% en 2001 à 35% en 2010, sans encore satisfaire la demande.

Sur le plan européen, on mentionnera que le Conseil européen a fixé en 2002 comme objectif pour 2010 la mise en place de structures d'accueil pour au moins 90% des enfants âgés entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire, et au moins 33% des enfants âgés de moins de 3 ans (Objectifs de Barcelone). Dans la zone de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), 76% des enfants de 3 à 5 ans fréquentent une forme de structure formelle de garde d'enfants en 2008, alors qu'ils n'étaient que 64% en 1998.

Le scénario retenu pour le développement de l'accueil de jour vise à augmenter en principe le taux de couverture de l'accueil (soit le nombre de places pour 100 enfants) de + 0.8% par an, jusqu'à atteindre en 2017 un taux de couverture de 25%. Ce scénario tient compte de la croissance démographique en se fondant sur le scénario de base pour la croissance démographique préparé par Statistique Vaud. Il tient compte également d'un taux de création de places d'accueil non subventionnées similaires à celui enregistré entre 2011 et 2012 (+ 75 places par an dans des structures dites standard par Statistique Vaud, à savoir les garderies, les crèches, les centres de vie infantine, les unités d'accueil pour écoliers, les accueils pour enfants en milieu scolaire, etc.). La proportion de places subventionnées en accueil collectif et en accueil familial reste identique à celle de 2012, soit 70% de places en accueil collectif et 30% en accueil familial.

Selon ce scénario, il est prévu de créer entre 2013 et 2017 5'672 places d'accueil, dont 5'297 places subventionnées. Ces éléments reposent sur des projections démographiques qui expliquent les variations annuelles dans le nombre de places créées ; ils doivent être considérés avec les réserves d'usage. On peut signaler ici que pour maintenir le taux de couverture au niveau 2012 en tenant compte de la croissance démographique prévue selon les projections de Statistique Vaud, soit pour ne pas péjorer la situation des familles, il faudrait créer entre 2013 et 2017 environ 2'300 places d'accueil, dont on peut estimer que 2'000 seraient subventionnées.

Le tableau 3 ci-dessous montre une simulation de l'évolution des places d'accueil depuis 2012 (selon les données disponibles en février 2013) jusqu'en 2017.

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2012 - 2017
Taux de couverture	20.9 %	21.8 %	22.6 %	23.4 %	24.2 %	25 %	+ 4.1 %
Nombre total de places (collectif et familial)	20'564	21'639	22'697	23'827	25'026	26'236	+ 5'672
Nombre total de places subventionnées (collectif et familial)	16'828	17'828	18'811	19'866	20'990	22'125	+ 5'297
Nombre de places non subventionnées	3'736	3'811	3'886	3'961	4'036	4'111	+ 375
Nombre total de places créées	--	+ 1'075	+ 1'058	+ 1'130	+ 1'199	+ 1'210	+ 5'672
Nombre total de places subventionnées créées	--	+ 1'000	+ 983	+ 1'055	+ 1'124	+ 1'135	+ 5'297
Nombre de places en accueil collectif créées	--	+ 800	+ 666	+ 716	+ 764	+ 772	+ 3'718
Nombre de places en accueil familial créées	--	+ 200	+ 317	+ 339	+ 360	+ 363	+ 1'579

Tableau 3 : Création de places d'accueil – 2013 – 2017, estimations

Les simulations financières sont effectuées en tenant compte des hypothèses et éléments suivants :

Pour les ressources de la FAJE :

- les ressources de la FAJE doivent lui permettre d'avoir un budget équilibré, ce qui implique une augmentation

progressive des contributions ; compte tenu de l'engagement financier important des communes et des entreprises au travers des réseaux, cette augmentation est assurée par une adaptation de la contribution de l'Etat ;

- la contribution des communes à la FAJE reste fixée à CHF 5.- par habitant jusqu'en 2017 et tient compte de l'augmentation de la population selon le scénario de base de Statistique-Vaud ;
- le taux de contribution des employeurs reste à 0.08% de la masse salariale soumise à l'AVS ; dans les simulations financières, la masse salariale n'est pas indexée ;
- la contribution de la Loterie Romande reste inchangée ;
- la contribution de l'Etat à la FAJE intègre et pérennise dès 2017 la contribution de CHF 2 millions par an octroyée fin 2011 pour 5 ans par le CE dans le cadre de son soutien au développement économique du canton ; la contribution de l'Etat est par ailleurs augmentée de sorte à équilibrer le budget de la FAJE et permettre un développement de l'offre d'accueil annuel de + 0.8 place pour 100 enfants ;

Pour les charges de la FAJE :

- le niveau des subventions de la FAJE pour l'accueil de jour resterait stable par rapport à 2012 soit un montant moyen de CHF 2'800.- par place d'accueil collectif et de CHF 760.- par places d'accueil familial (données FAJE), ce montant étant consacré au subventionnement des coordinatrices et du personnel des structures de coordination de l'accueil familial de jour ; le montant moyen versé pour l'aide au démarrage pour les places d'accueil collectif resterait au niveau de 2012, soit CHF 4'500.- par nouvelle place. Dans les simulations financières, ces différents montants ne sont pas indexés ;
- dès 2014, le montant de CHF 2 millions octroyé par l'Etat au titre développement économique ne serait plus affecté à l'aide à la pierre, mais au subventionnement ordinaire des milieux d'accueil, et dès lors intégré dans la contribution ordinaire de l'Etat ;
- les subventions aux organismes vaudois actifs dans l'accueil de jour (Croix-Rouge vaudoise, PEP, etc.) resteraient au niveau 2012 ; elles ne sont pas indexées dans les simulations ;
- les charges de fonctionnement de la FAJE seraient légèrement augmentées (de CHF 600'000.- en 2013 à CHF 700'000.- dès 2014, pour tenir compte des ressources nécessaires à un renforcement du suivi et du contrôle des subventions versées par la FAJE.

Pour le coût global de l'accueil de jour subventionné dans le cadre du dispositif LAJE :

- le coût de l'accueil de jour des enfants dépendant fortement du type de places créées, et notamment pour l'accueil collectif de la proportion de places d'accueil préscolaire et de places d'accueil parascolaire, et, pour l'accueil familial de jour, l'option retenue pour les présentes simulations financières consiste à partir de l'hypothèse que les subventions versées par la FAJE aux structures par l'intermédiaire des réseaux permettront de continuer de financer 15% des coûts totaux, et sur cette base d'extrapoler le montant du coût global ;
- la répartition du financement du coût global de l'accueil de jour des enfants se fonde sur les éléments présentés pour les simulations des ressources de la FAJE, sur l'hypothèse que la participation directe des entreprises au financement des coûts des structures augmentera dans la même proportion que le coût global, notamment grâce aux mesures proposées à l'article 50, sur l'hypothèse que les familles continuent de financer globalement 39% des coûts, le solde étant à charge des communes. La LAJE prévoyant que la politique tarifaire est de la compétence des réseaux, et donc dans les faits, des communes, il n'est pas proposé dans le présent EMPL de mesures visant à améliorer l'accessibilité financière de l'accueil, même si cet élément reste problématique, ainsi que cela a été souligné plus haut.

Les tableaux ci-dessous présentent les différents éléments de ces simulations financières.

Le tableau 4 présente à titre indicatif les ressources de la Fondation, pour le scénario permettant à la FAJE de maintenir ses subventions au taux actuel, d'assurer la pérennité des places existantes et de soutenir un développement de l'offre jusqu'à atteindre un taux de couverture de 25 places pour 100 enfants en 2017. On constate que la contribution totale de l'Etat, à savoir sa contribution annuelle décidée pourrait augmenter jusqu'à presque doubler pour atteindre CHF 35.28 millions en 2017, soit + CHF 18.8 millions par rapport au budget 2013. Par contribution totale de l'Etat, on entend sa contribution ordinaire, décidée par décret dans le cadre de la procédure budgétaire, sa contribution pour l'aide au démarrage qui provient de l'affectation de montants du Fonds pour l'enfance malheureuse et abandonnée, et sa contribution en tant qu'employeur. Selon ces simulations financières, la contribution totale de l'Etat de Vaud représenterait en 2017 59.2% des ressources de la FAJE.

En millions de frs	2013	2014	2015	2016	2017
Ressources totales de la FAJE	42.53	52.39	54.72	57.20	59.65
Contribution annuelle totale de l'Etat, en millions de frs	18.4	28.16	30.45	32.88	35.28
Dont subvention ordinaire	12.20	23.96	26.25	28.68	31.08
Dont aide au démarrage	2.40	2.4	2.4	2.4	2.4
Dont contribution en tant qu'employeur	1.80	1.8	1.8	1.8	1.8
Dont montant au titre du soutien au développement économique (1)	2.00				--
Contribution supplémentaire de l'Etat par rapport à l'année précédente		+ 9.76	+ 2.29	+ 2.43	+4.4
Contribution supplémentaire de l'Etat par rapport au budget 2013	--	+ 9.76	+ 12.05	+ 14.48	+ 18.88
Part des ressources de la FAJE financée par l'Etat	43.26 %	53.75 %	55.64 %	57.5 %	59.2 %
Contribution annuelle des communes	4.5	4.60	4.64	4.7	4.73
Dont contribution ordinaire (CHF 5.- par habitant)	3.63	3.73	3.77	3.82	3.86
Dont contribution en tant qu'employeur	0.87	0.87	0.87	0.87	0.87
Part des ressources de la FAJE financée par les communes	10.58 %	8.78 %	8.48 %	8.19 %	7.93 %
Contribution annuelle du secteur privé, en tant qu'employeurs (0.08 % de la masse salariale soumise à l'AVS)	18.13	18.13	18.13	18.13	18.13
Part des ressources de la FAJE financée par les entreprises privées	42.63 %	34.61 %	33.13 %	31.7 %	30.4 %
Loterie Romande	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Part des ressources de la FAJE financée par la Loterie Romande	3.53 %	2.86 %	2.74 %	2.62 %	2.51 %

Tableau 4 – Ressources de la FAJE – 2013 – 2017 – estimations

(1) Les montants octroyés par l'Etat au titre du soutien au développement économique sont inclus dans la contribution ordinaire, pour les années 2014 – 2016, puis sont pérennisés dès 2017.

Bon nombre de structures d'accueil, et en particulier l'ensemble des structures d'accueil parascolaire, fonctionnent en s'alignant sur le rythme de l'année scolaire. Les contrats passés entre les structures d'accueil et les parents qui fixent la fréquentation des enfants et les montants de frais de pensions dont les familles doivent s'acquitter, sont notamment conclus selon cette périodicité. Pour assurer au système global de l'accueil de jour la prévisibilité financière nécessaire à sa stabilité, il est proposé de fixer la contribution ordinaire de l'Etat en tenant compte de cette périodicité de l'année scolaire. Il est ainsi

proposé de soumettre au Grand Conseil un projet de décret fixant la contribution ordinaire de l'Etat pour la période août 2013 – juillet 2015.

Par la suite, un projet de décret tenant compte de la périodicité de l'année scolaire sera soumis en 2014 au Grand Conseil pour fixer la contribution ordinaire de l'Etat. Cette manière de faire permet de poursuivre l'objectif fixé dans le programme de législature tout en tenant compte de l'évolution de la planification financière, revue chaque année par le Conseil d'Etat.

Le tableau 4 bis ci-dessous présente le financement de l'Etat à la FAJE selon cette périodicité (période janvier – juillet : 7/12^{ème} ; période août – décembre : 5/12^{ème} des contributions présentées dans le tableau 3). Le tableau 4 intègre également le fait que dès 2014, les CHF 2 millions annuels accordés par le Conseil d'Etat au titre du soutien au développement économique pour la période concernée sont inclus dans la contribution ordinaire.

En millions de frs	Août 2013 – juillet 2014	Août 2014 – juillet 2015
Contribution totale de l'Etat, en millions de frs	24.10	29.50
Dont subvention ordinaire	19.06	25.30
Dont aide au démarrage	2.40	2.40
Dont contribution en tant qu'employeur	1.80	1.80
Dont montant au titre du soutien au développement économique	0.83	0

Tableau 4 bis : Financement de l'Etat à la FAJE – août 2013 – juillet 2015

Le tableau 5 présente, à titre indicatif, les charges de la FAJE, à savoir les subventions à l'accueil collectif et familial, les aides au démarrage, les subventionnements particuliers (accueil d'urgence des enfants, organismes actifs dans l'accueil de jour des enfants) et ses charges de fonctionnement, selon les éléments mentionnés ci-dessus.

	2013	2014	2015	2016	2017
Ressources totales de la FAJE	42.53	52.39	54.72	57.20	59.65
Charges totales	48.78	52.39	54.72	57.20	59.65
Dont subventionnement pour l'accueil collectif et familial	43	47.4	49.5	51.76	54.17
Dont aide au démarrage	3.9	3	3.22	3.44	3.47
Dont subventionnement particulier (accueil d'urgence, organismes vaudois actifs dans l'accueil de jour...)	1.26	1.3	1.3	1.3	1.3
Dont charges de fonctionnement	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7

Tableau 5 – Charges de la FAJE 2013 – 2017 - estimations

On constate qu'en 2013, le budget de la FAJE présente un déficit de CHF 6.25 millions, que la Fondation prévoit de financer avec les subventions non encore distribuées les années précédentes (réserves) et tout ou partie des CHF 2 millions octroyés par l'Etat pour le soutien au développement économique. Dès 2014, l'augmentation de la contribution de l'Etat permet d'assurer à la FAJE un budget équilibré, et conformément au programme de législature 2012-2017 d'accompagner le développement de l'offre d'accueil, avec une augmentation en principe du taux de couverture de l'accueil de jour proposé aux familles.

Les charges de fonctionnement de la FAJE augmentent de CHF 100'000.- entre 2013 et 2014 pour permettre à la Fondation de disposer des ressources nécessaires au dispositif de suivi et de contrôle des subventions qu'elle sert.

On peut rappeler encore une fois que le maintien du taux actuel de couverture de l'accueil de jour des enfants, compte tenu de la croissance démographique prévue, implique à lui seul la création de plus de 2'300 places d'accueil d'ici 2017, dont 2'000 subventionnées. Cela impliquerait un coût supplémentaire en 2017 pour l'Etat par rapport au budget 2013 de plus de CHF 10 millions, compte tenu des hypothèses présentées ci-dessus concernant la participation financière des différents partenaires.

La répartition entre partenaires payeurs du coût total de l'accueil de jour des enfants subventionné dans le cadre du dispositif LAJE est présentée à titre indicatif dans le tableau 6 ci-dessous.

	2011 - total	2011, en %	2017	2017, en %
Coût global de l'accueil de jour des enfants subventionné	265'959'701	100.00 %	384'310'000	100.00 %
Communes (via FAJE et réseaux)	113'064'183	42.51 %	162'991'790	42.41 %
Entreprises (via FAJE, réseaux et autres)	27'259'318	10.25 %	30'163'042	7.85 %
Parents (via réseaux)	103'944'836	39.08 %	150'199'597	39.08 %
Confédération (via structures)	2'632'180	0.99 %	0	0.00 %
Etat (via FAJE - estimation)	14'717'377	5.53 %	35'280'000	9.18 %
Loterie Romande (via FAJE)	1'452'124	0.55 %	1'500'000	0.39 %
Divers	2'889'682	1.09 %	4'175'571	1.09 %

Tableau 6 – Coût total de l'accueil de jour subventionné – 2011 – 2017 - estimations

La proportion des financements du coût total entre les différents partenaires varie, pour ce qui est de l'Etat et des entreprises privées, alors que les ordres de grandeur restent similaires pour les communes et les familles. S'agissant des entreprises privées, cela est notamment dû au fait que les simulations financières ont été réalisées en tenant compte d'un principe de prudence : aucune indexation n'a été effectuée s'agissant des masses salariales, qu'il s'agisse de la masse salariale globale soumise à l'AVS, ou de celle des structures d'accueil ; il est en effet difficile de faire des projections fiables à cet égard. Par ailleurs, il n'est pas non plus possible d'anticiper les effets qu'auront les mesures proposées en faveur des entreprises (voir sous modifications proposées de l'article 50). Si ces mesures ont l'effet incitatif escompté, la part du financement assuré par les entreprises devrait être supérieure à celle indiquée dans le tableau 6. La Confédération ayant annoncé son intention de ne pas poursuivre son programme d'impulsion en vue de la création de structures d'accueil au-delà de janvier 2015, aucune contribution fédérale n'est prévue dans le cadre des simulations financières pour 2017.

Avec les hypothèses posées, la part de l'Etat au financement global serait juste en deçà de 10% du coût total de l'accueil subventionné. Cette proportion correspond à celle récemment retenue dans la nouvelle législation du canton de Fribourg. On peut rappeler ici que plusieurs études menées depuis 10 ans en Suisse comme dans d'autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont montré que les contributions des collectivités publiques en faveur de l'accueil de jour des enfants ont des retombées positives pour la société. La mise en place de structures d'accueil de jour permet en effet aux parents de concilier activités professionnelles et familiales, répondant en cela aux besoins de l'économie ; elle permet également à des personnes au bénéfice de l'aide sociale de se réintégrer professionnellement. Les structures d'accueil sont également des lieux contribuant, avec les familles, à la socialisation et à l'intégration des enfants. Les études menées en Suisse ont montré que chaque franc investi dans l'accueil de jour des enfants rapporte en moyenne trois francs à la collectivité et un franc aux pouvoirs publics, au titre des recettes fiscales.

4 RÉPONSE DU CE AU POSTULAT DE M. LE DÉPUTÉ B. BOREL

a) Rappel du postulat développé par Monsieur le Député Bernard Borel

"La Loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) du 20 juin 2006 avait été saluée par l'ensemble du Grand Conseil comme une percée importante dans l'édification d'une réelle politique familiale, permettant d'assurer à tous et à toutes de conjuguer vie professionnelle et vie de famille selon leurs désirs.

D'ailleurs l'article 1 de cette loi a pour objet "de tendre, sur tout le territoire du canton, à une offre suffisante en places d'accueil, accessibles financièrement.

Cette même loi incite fortement les collectivités publiques, les partenaires privés et les différentes structures d'accueil de jour à se constituer en réseau.

Par ailleurs, l'article 29 stipule que "chaque réseau fixe sa propre politique tarifaire en fonction du revenu des personnes ayant l'obligation d'entretien directe ou indirecte de l'enfant accueilli.". Or, dans la réalité, on constate que la manière de définir les revenus déterminants des parents peut varier considérablement d'un réseau à l'autre. De plus, la proportion de financement entre parents et pouvoirs publics peut varier considérablement. A Lausanne par exemple, les parents ne payent pas plus de 20% du prix coûtant, il s'agit de 30% dans la région de Vevey et de 40% dans la région de Morges, alors qu'ailleurs, comme dans le Chablais, les parents pourraient payer près de 80% pour un revenu déterminant (brut, en l'occurrence) de quelque CHF 100'000.-. C'est en tous cas ce qu'annonce la grille de tarification annoncée aux parents à mi-mars en cas d'application.

Toujours dans le Chablais, on observe aussi que l'absence de réels rabais de fratrie charge considérablement la classe moyenne. Cela aggrave le risque avéré que certains parents recourent à d'autres formes d'accueil ou pire se retrouvent sans solution. Il en résulte que souvent l'un des parents (et c'est souvent la femme) renonce à travailler, ce qui va à l'encontre de l'esprit de la LAJE.

C'est comme ça que des frais de garde peuvent s'élever à CHF 4'500.- par mois pour 3 enfants (au lieu de CHF 2'880.-

jusqu'ici), soit près de CHF 50'000.- par an, somme qui correspond assez exactement au 2ème salaire d'une famille. Les quelque CHF 12'000.- de déduction sur la feuille d'impôt font pour elles bien pâle figure. L'association des parents du Chablais l'a démontré clairement.

Les communes sont souvent réticentes à augmenter leur participation. Celle-ci varie d'ailleurs fortement d'une région à l'autre du canton. Les communes invoquent l'équilibre de leurs budgets et tendent à renvoyer le problème au canton et à un règlement d'application de la LAJE que certains considèrent comme trop rigide et difficile à mettre en pratique.

Dès lors se pose la question d'une harmonisation des tarifs entre réseaux, garantissant l'accessibilité financière aux prestations voulue par la LAJE, de manière à ce que tous les parents soient mis autant que possible sur un pied d'égalité familiale.

C'est pourquoi les signataires demandent au Conseil d'Etat d'établir un rapport qui détermine des pistes pour que l'accueil de jour des enfants soit conforme à l'esprit de la loi, équitablement réparti sur tout le canton, accessible financièrement et propre à assurer une augmentation du nombre de places disponibles.

Etant donné l'urgence d'une réponse à donner aux familles qui craignent de voir leur pouvoir d'achat diminuer drastiquement si les tarifs annoncés s'appliquent réellement, les signataires demandent que ce postulat soit renvoyé directement au Conseil d'Etat et que la réponse soit donnée en même temps que celle à l'interpellation Chevalley sur le même sujet".

Aigle, le 28 avril 2009. (Signé) Bernard Borel et 31 cosignataires

b) Rapport du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a pris bonne note que le postulant souhaitait que "la réponse soit donnée en même temps que celle à l'interpellation Chevalley sur le même sujet". Cela n'a pas été possible vu la différence qu'il y a entre les délais et les modalités de traitement d'un postulat ou d'une interpellation. Par ailleurs, comme on l'a vu ci-dessus au chapitre 2.2.3, il était judicieux d'attendre les résultats de l'étude sur le sujet de la politique tarifaire confiée par la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) à l'IDHEAP.

Le Conseil d'Etat se permet tout d'abord de rappeler sa réponse de juillet 2009 à l'interpellation Christine Chevalley et Consorts, laquelle donnait déjà des indications sur les valeurs moyennes cantonales pour le financement du coût total de production de l'accueil de jour des enfants dans les réseaux : - membres du réseau (communes et entreprises) : 44.2% - parents : 40% - subventions de la FAJE : 14.4% - aide au démarrage par la Confédération : 1.4%. De plus, il était mentionné dans cette réponse que la charge financière par habitant variait fortement d'une commune à l'autre et d'un réseau à l'autre (du simple au décuple).

Le postulat met en évidence la grande disparité dans les politiques tarifaires des réseaux constitués selon la LAJE (aujourd'hui 29 réseaux reconnus par la FAJE, avec la quasi-totalité des communes qui ont adhéré à un tel réseau). Ces importantes différences sont réelles et le présent rapport décrit au chapitre 2.2.3 les différentes pistes de réflexion liées à la politique tarifaire.

Le Conseil d'Etat considère que l'introduction du RDU, la démarche en cours de généralisation du rabais pour fratreries encouragée par la subvention complémentaire incitative de 2% accordée par la FAJE, et la révision des politiques tarifaires entreprise en 2011 par les réseaux, notamment sur la base des résultats de l'étude IDHEAP rappelée ci-dessus, constituent des mesures répondant de manière adéquate aux justes préoccupations présentées dans le postulat. Suite à ces mesures, on peut constater que la part du coût total financée par les parents est passée de 40% en 2009 à 39%, ce qui constitue une légère amélioration.

Il s'agira cependant de vérifier que ces mesures déploient les effets voulus dans le sens d'une harmonisation des politiques tarifaires. Dans le cas contraire, des mesures légales de régulation seront alors proposées.

Enfin, s'agissant du dernier point abordé par le postulat, à savoir un accroissement de la contribution de l'Etat au budget de la FAJE pour permettre à cette dernière d'augmenter ses subventions en faveur d'une politique tarifaire plus généreuse pour les familles, il est examiné plus loin dans le présent rapport, dans le cadre de la réponse à la motion de Madame la députée Nuria Gorrite, demandant "que l'Etat de Vaud finance la FAJE de façon équitable, transparente, lisible dans la durée et conforme aux engagements pris".

Le présent EMPL répond donc pour l'essentiel aux demandes du postulant.

5 RAPPORT DU CE SUR LA MOTION N. GORRITE ET CONSORTS

a) Rappel de la motion

La loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE), adoptée le 20 juin 2006 par le Grand Conseil, est entrée pleinement en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Reflet d'une intention politique forte et convergente en faveur du déploiement des structures d'accueil de jour destinées aux enfants de moins de 12 ans, la loi poursuit l'ambition de créer, dans un délai de 5 ans, 2'500 places supplémentaires et de financer durablement toutes les places existantes. Le caractère novateur de cette loi

tient pour l'essentiel à trois aspects :

- la réunion des forces grâce à la mise en réseau, sur une base volontaire des communes, des structures d'accueil et des entreprises associées dans le développement d'une offre suffisante, financièrement et géographiquement accessible ;
- l'organisation du financement, avec la création en décembre 2006 de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) qui intervient comme instance de subventionnement grâce à des ressources provenant principalement d'une contribution annuelle des collectivités publiques (Etat et communes) et du secteur privé (employeurs) (art. 44-47 LAJE) ;
- le partenariat public-privé aussi bien en ce qui concerne le financement et le développement de places d'accueil que la gouvernance du dispositif.

Plus de 2'000 nouvelles places

Au terme de trois années d'expérience, il est aujourd'hui nécessaire d'établir un bilan intermédiaire de la mise en œuvre de la loi et de mettre en lumière quels éléments méritent d'être corrigés pour poursuivre l'effort qui a été initié. Le rapport d'activités 2009 de la FAJE montre que sur trois ans, de 2007 à 2009, 2'357 places ont été créées (695 places en préscolaire, 821 places en parascolaire et 841 places en accueil familial de jour), l'objectif annuel de croissance, fixé à 500 places, étant largement dépassé. Ce résultat est très réjouissant, car il démontre que le dispositif légal adopté par le Grand Conseil a joué son rôle de catalyseur.

Un financement insuffisant de l'Etat

Cependant, à y regarder de plus près, et si l'on considère l'ensemble des ressources de la FAJE, nous sommes frappés par l'inégalité des participations financières de chaque partenaire payeur. En effet, les contributions annuelles versées à la FAJE par les partenaires se montent à CHF 35.4 millions et se répartissent de la manière suivante en 2009 : employeurs : CHF 19.4 millions (55%)/Etat de Vaud : CHF 11.1 millions (31%)/communes : CHF 3.42 millions (10%)/Loterie Romande : CHF 1.5 million (4%). Cette somme est ensuite reversée aux réseaux d'accueil selon les modalités de subventionnement prévues à l'article 50 de la LAJE. L'ensemble des subventions versées par la FAJE représente environ 14.5% du coût total des réseaux, le 85.5% du déficit d'exploitation étant assumé en moyenne cantonale à raison de 40% par les parents, 44% par les partenaires du réseau (communes + entreprises) et 1.5% par la Confédération. Cela signifie que l'effort financier repose principalement sur les communes, les employeurs et les parents, l'Etat en tant que tel ne participant qu'à hauteur de CHF 11.1 millions sur les CHF 252.85 millions du coût global de l'accueil de jour. Cette situation est très éloignée des éléments d'appréciation qui figurent dans l'exposé des motifs et projet de loi de 2006 et qui ont fondé la décision du Grand Conseil. En page 56 de ce document, l'Etat de Vaud s'était engagé à financer la Fondation à hauteur de 52% de ses ressources globales en 2010, estimées entre CHF 32.5 et 36 millions (soit une subvention annuelle comprise entre CHF 16.9 et 18.8 millions), les communes devant assumer le 10%, les employeurs 35% et la Loterie Romande 5%. Force est de constater que l'effort du canton au dispositif est très en deçà des attentes et des engagements annoncés, mais qu'en plus l'écart se creuse par rapport aux autres partenaires payeurs, dont la contribution, en constante augmentation, est, elle, fixée dans le cadre de la loi. En effet, la participation des communes à la FAJE est prévue à l'article 46 LAJE : " La contribution des communes est fixée sous la forme d'un montant par habitant, tous les deux ans, par décret du Grand Conseil, après consultation des communes. Au surplus, les communes contribuent au financement de la Fondation en leur qualité d'employeur. " La contribution des employeurs est prévue à l'article 47 LAJE : " Les organisations économiques représentatives, reconnues à cet effet par le Conseil d'Etat, fixent le taux des contributions versées par les employeurs au fonds de surcompensation. (...) Le taux de contribution ne peut être inférieur à 0.08%. Une fois le taux de contribution fixé, le Conseil d'Etat le déclare obligatoire pour tous les employeurs du canton. Toute modification du taux de contribution doit être annoncée avec un préavis de deux ans."

Un engagement à concrétiser pour l'avenir

La pérennité du système exige que les partenaires puissent s'engager à long terme sur la base de règles équitables et transparentes. Or, il faut admettre que l'article 45 LAJE, relatif à la contribution de l'Etat, induit une distorsion qui peut s'avérer nuisible sur la durée. L'article prévoit que "la contribution de l'Etat est fixée dans le cadre de la procédure budgétaire, en référence au programme de législature. Au surplus, l'Etat contribue au financement de la Fondation en sa qualité d'employeur." En pratique, cela se traduit par une participation de l'Etat aléatoire, en retrait par rapport aux autres contributeurs, faisant l'objet de négociations de dernière minute entre la Fondation et le Conseil d'Etat, alors que la participation des autres partenaires est fixe. La commission de gestion 2009 l'a relevé, soulignant que cette pratique peut conduire à des réactions des autres partenaires et à une déstabilisation du système, ce qui n'est pas du tout souhaitable. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat indique qu'il est favorable à la signature avec la FAJE d'un accord fixant sa contribution financière pour les trois prochaines années, dès 2011. De manière à traduire, dans les faits, cette volonté, et par symétrie avec les autres contributeurs, nous demandons par voie de motion que le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil une modification de l'article 45 LAJE, portant sur la contribution financière de l'Etat pour que celle-ci soit à la hauteur des engagements pris en 2006. A titre d'exemple, il serait imaginable de modifier l'article 45 de la manière suivante : la contribution de l'Etat est fixée sous la forme d'un montant par habitant de CHF 25.- au minimum, tous les

deux ans, par décret du Grand Conseil. Au surplus, l'Etat contribue au financement de la Fondation en sa qualité d'employeur. Cette manière de procéder permettrait d'introduire un critère connu, couramment appliqué aux communes, y compris en l'espèce, qui donnerait une rationalité, une lisibilité dans la durée, une transparence accrue et une réelle légitimité parlementaire au financement par l'Etat et qui assurerait un équilibre entre les divers partenaires contributeurs, conformément aux engagements pris en 2006. Cependant, les motionnaires sont ouverts à d'autres formulations juridiques, pour autant qu'elles respectent en tous points l'intention politique poursuivie.

Un geste pour les familles

Il est en effet capital que l'Etat, au travers du Grand Conseil, fixe ses engagements de manière ferme et transparente pour sécuriser les missions de la FAJE et assurer, à long terme, le déploiement des places d'accueil sur l'ensemble du territoire vaudois. Cela est d'autant plus important qu'à ce jour la FAJE et les réseaux sont engagés dans une importante réflexion relative à la politique tarifaire de structures d'accueil de jour. L'objectif, fixé par la loi à son article 1b, étant de "tendre, sur tout le territoire du canton, à une offre suffisante en places d'accueil, accessibles financièrement", il paraît incontournable que l'Etat doive participer, cas échéant, à la baisse des tarifs afin que celle-ci ne soit pas exclusivement assumée par les communes et les employeurs. L'étude relative à la politique tarifaire des réseaux d'accueil de jour des enfants dans le canton de Vaud menée par l'IDHEAP met en évidence que le taux d'effort demandé aux parents dans le canton de Vaud est relativement élevé et qu'une plus grande participation financière de la part du canton serait un moyen efficace pour réduire les disparités entre les différents réseaux et renforcer l'accessibilité financière prévue par la loi. Nous remercions le Conseil d'Etat de donner une suite favorable à cette proposition.

Morges, le 24 juin 2010

1] Déclaration d'intérêts : l'auteure de la présente motion est vice-présidente de la FAJE ".

Cette motion a été examinée en automne 2010 par la Commission thématique de la politique familiale du Grand Conseil qui en a recommandé la prise en considération (voir rapport du 13 novembre 2010). En janvier 2011, le Grand Conseil l'a adoptée à une large majorité et l'a transmise au Conseil d'Etat pour rapport.

a) Rapport du Conseil d'Etat

Par les modifications proposées de la LAJE, le Conseil d'Etat répond aux demandes de la motionnaire qui souhaite que l'Etat fixe ses engagements de manière ferme et transparente. Le Conseil d'Etat propose en effet que sa contribution à la FAJE évolue d'ici 2017 en prenant en compte une augmentation régulière du taux de couverture de l'accueil de jour des enfants jusqu'à atteindre en principe en 2017 un objectif précis, l'Etat donne aux différents partenaires, notamment aux communes, un signal clair quant à ses intentions pour sa participation à la mise en œuvre de cette importante politique publique, afin de faciliter aux réseaux, et notamment aux communes qui en sont membres, la définition de leurs plans de développement des prestations en faveur des familles.

6 COMMENTAIRE DES MODIFICATIONS ARTICLE PAR ARTICLE DE LA LOI SUR L'ACCUEIL DE JOUR DES ENFANTS

Il y a lieu de récapituler l'ensemble des modifications légales proposées dans ce rapport.

Art. 31 Reconnaissance du réseau

Cet article définit les critères de reconnaissance d'un réseau d'accueil par la FAJE, en vue de l'octroi d'une subvention. Il s'agit d'ajouter un nouveau critère à savoir l'exigence de mettre en place une liste d'attente centralisée permettant de documenter et mieux évaluer l'adéquation entre l'offre et la demande et d'en garantir une meilleure gestion. Une telle obligation permet également de faciliter la coordination au sein des réseaux entre les différentes structures d'une part, et de faciliter par ailleurs l'information aux parents.

Art. 45 Contribution de l'Etat et disposition transitoire

Il s'agit d'intégrer la détermination du Conseil d'Etat présentée dans le rapport ci-dessus sur la motion de Mme la Députée 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".

Pour y répondre, comme mentionné plus haut au chapitre 2.3.3.3, la nouvelle teneur proposée par cet article 45 prévoit que le montant de la contribution ordinaire de l'Etat est fixé sous la forme d'un montant fixé par décret dans le cadre de la procédure budgétaire tenant compte du programme de législature. Le Conseil d'Etat propose également une disposition transitoire prévoyant que la contribution ordinaire de l'Etat doit permettre d'augmenter en principe le taux de couverture de 0.8% chaque année. Ce dispositif permet de répondre à la motion Gorrite.

L'article 45 est également modifié pour préciser qu'une convention sera signée entre l'Etat et la FAJE : l'objectif de cette disposition est de s'assurer du bon usage de la subvention octroyée par l'Etat, qui comme toute subvention fera l'objet d'un suivi ; compte tenu des dispositions particulières de la LAJE qui donne à la Fondation la compétence de fixer les taux, critères et modalités des subventions qu'elle verse aux structures par l'intermédiaire des réseaux (art. 50), et qu'elle charge du suivi et du contrôle de ces subventions (art. 51), notamment par l'obtention des comptes des réseaux et structures

d'accueil, éléments prévus pour la reconnaissance des réseaux (art. 31 al. 1 let. d). Au vu des montants importants, il est en effet indispensable que la FAJE fournisse à l'Etat des données fiables et consolidées sur la situation de l'accueil de jour des enfants subventionné. Il est également proposé de modifier l'article 45 pour préciser qu'en plus de sa contribution ordinaire fixée dans le cadre de la procédure budgétaire, l'Etat verse à la FAJE des montants au titre de l'aide au démarrage, ainsi qu'une contribution en sa qualité d'employeur.

Art. 46 Contribution des communes

La contribution-socle des communes sous la forme d'un montant par habitant est fixée par décret du Grand Conseil, actuellement portant sur deux ans. Il est proposé de passer à un rythme quinquennal correspondant au programme de législature. Le Grand Conseil fixerait ainsi ce montant par décret tous les cinq ans, après consultation des communes. Il en résulte une certaine simplification administrative et une meilleure prévisibilité dans la durée.

Art. 50 Subventions par la FAJE

Pour tenir compte des efforts qui seront faits par des entreprises pour créer des places d'accueil et compte tenu de la fin du système de rétrocession (voir art. 59), le nouvel alinéa 2bis de l'article 50 permet à la FAJE d'accorder à titre exceptionnel des subventions aux structures d'accueil mises en place par les entreprises pour leurs employés, à condition que la structure d'accueil bénéficiaire soit à but non lucratif et qu'elle ait conclu une convention avec un réseau d'accueil de jour des enfants reconnu par la FAJE. Cette convention contiendra notamment les critères spécifiques d'accessibilité aux places d'accueil, la politique tarifaire appliquée aux parents et les données financières et statistiques à fournir à la FAJE par l'intermédiaire du réseau concerné. La FAJE pourra demander que la convention contienne d'autres éléments lui permettant par exemple de s'assurer de la viabilité dans la durée de la structure d'accueil concernée. Le Conseil de fondation devra fixer les taux, critères et modalités de ces subventions exceptionnelles, qui pourront aussi prendre la forme d'aides au démarrage.

Par " entreprise ", on entend ici toute entité, public ou privée, employant du personnel salarié.

Art. 59 Rétrocession possible de la contribution-socle (communes) et de la contribution employeurs

Cette disposition transitoire avait une durée de cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi. Son effet prend fin le 31 décembre 2011. Le Conseil d'Etat approuve la proposition de non-prolongation présentée par le Conseil de fondation de la FAJE et renonce à prolonger la période de validité de cette disposition transitoire. Le système de rétrocession prend donc fin au 31 décembre 2011.

7. PROJET DE DECRET FIXANT LA CONTRIBUTION ORDINAIRE DE L'ETAT AU BUDGET ANNUEL DE LA FONDATION POUR L'ACCUEIL DE JOUR DES ENFANTS POUR LA PERIODE D'AOÛT 2013 A JUILLET 2015

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de fixer par décret la contribution ordinaire de l'Etat au budget annuel de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants pour la période d'août 2013 à juillet 2015. Cette contribution se monterait à CHF 19.06 millions pour la période août 2013 à juillet 2014, dont CHF 5.08 millions sont déjà inscrits au budget 2013 de l'Etat ; et CHF 25.30 millions pour la période août 2014 à juillet 2015. A ces montants s'ajouteront la contribution de l'Etat au titre de l'aide au démarrage (CHF 2.4 millions par an) et sa contribution en tant qu'employeur (budgétée à CHF 1.8 millions). Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de tenir compte de la périodicité de l'année scolaire pour fixer la contribution ordinaire de l'Etat à la FAJE, de sorte à assurer la prévisibilité financière nécessaire à la stabilité du dispositif. Bon nombre de structures d'accueil, et en particulier toutes les structures d'accueil parascolaire, s'organisent en fonction de l'année scolaire pour conclure avec les parents les contrats déterminant la fréquentation des enfants et les montants des pensions dont les parents doivent s'acquitter.

8 CONSEQUENCES

8.1 Constitution, légales et réglementaires (y. c. eurocompatibilité)

Il est proposé de modifier la LAJE aux articles 31, 45, 46 et 50. De plus, une nouvelle disposition transitoire pour la période allant jusqu'à 2017 est introduite. On signalera ici à toutes fins utiles que le règlement de la Fondation devra être adapté aux nouvelles dispositions légales, puis ratifié par le Conseil d'Etat conformément à l'article 40 LAJE.

8.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

La mise en œuvre des propositions du Conseil d'Etat a des incidences financières sur le budget ordinaire – l'augmentation de la contribution de l'Etat sera déployée progressivement, avec un montant important en 2014 nécessaire pour éviter que la FAJE ne soit contrainte de diminuer le montant de ses subventions, ce qui risquerait de menacer la pérennité de l'offre existante ; l'augmentation de la contribution de l'Etat doit également permettre d'améliorer l'offre d'accueil pour les familles, tout en tenant compte de la croissance démographique du canton.

Le scénario retenu pour les simulations financières (augmentation du taux de couverture dès 2014 de + 0.8% par an, taux atteint en 2017 : 25%) implique la création de 5'672 places d'accueil, dont 5'297 places subventionnées entre 2013 et 2017. Le tableau 7 présente à titre indicatif les conséquences financières pour l'Etat. On constate qu'après une forte augmentation des charges en 2014, liée à la nécessité d'assurer à la FAJE les ressources nécessaires lui permettant d'accompagner le développement de l'offre tout en maintenant ses subventions au niveau 2012, les charges de l'Etat augmentent chaque année d'environ CHF 2.4 millions,. Dès 2014, les CHF 2 millions annuels octroyés jusqu'en 2016 au titre de la promotion économique sont inclus dans la contribution ordinaire. Ce montant est pérennisé dès 2017.

En millions de frs	2013	2014	2015	2016	2017
Ressources totales de la FAJE	42.53	52.39	54.72	57.20	59.65
Contribution annuelle totale de l'Etat, en millions de frs	18.4	28.16	30.45	32.88	35.28
Dont subvention ordinaire	12.20	23.96	26.25	28.68	31.08
Dont aide au démarrage	2.40	2.4	2.4	2.4	2.4
Dont contribution en tant qu'employeur	1.80	1.8	1.8	1.8	1.8
Dont montant au titre du soutien au développement économique	2.00	---	--	--	--
Contribution supplémentaire de l'Etat par rapport à l'année précédente		+ 9.76	+ 2.29	+ 2.43	+4.4
Contribution supplémentaire de l'Etat par rapport au budget 2013	--	+ 9.76	+ 12.05	+ 14.48	+ 18.88
Part des ressources de la FAJE financée par l'Etat	43.26 %	53.75 %	55.64 %	57.5 %	59.2 %

Tableau 7 Conséquences financières pour l'Etat de l'augmentation de sa contribution ordinaire à la FAJE 2013 – 2017 (à titre indicatif)

Par ailleurs, il convient d'ajouter à ces montants ceux qui permettront de financer les 3.05 postes supplémentaires à créer dès 2014 au sein de l'OAJE pour exercer le régime d'autorisation et de surveillance des structures d'accueil conformément au droit fédéral, soit 2.75 ETP de chargé-e-s d'évaluation des milieux d'accueil (CEMA) (0.5 ETP pour 1'000 places créées), avec une augmentation sur cinq ans de 0.3 ETP de soutien juridique et administratif. Ces montants sont présentés dans le tableau 8 ci-dessous.

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'ETP supplémentaires	-	0, 75 CEMA 0.1 secrétaire	0,75 CEMA 0.1. juriste	0, 75 CEMA 0.1 secrétaire	0, 5 CEMA
Charges annuelles supplémentaires	-	109'300	115'000	109'300	66'500
Charges annuelles totales par rapport au budget 2013	-	109'300	224'300	333'600	400'100

Tableau 8 : Conséquences financières de l'augmentation en personnel nécessaire pour appliquer le droit fédéral

Le tableau 9 présente à titre indicatif l'augmentation totale des charges financières de l'Etat.

	2013	2014	2015	2016	2017
Contribution supplémentaire de l'Etat à la FAJE par rapport au budget 2013 en millions de francs	--	+ 9.76	+ 12.05	+ 14.48	+ 18.88
Charges de personnel annuelles supplémentaires par rapport au budget 2013 en millions de francs	-	+ 0.109	+ 0.224	+ 0.333	+ 0.4
Charges supplémentaires par rapport à l'année précédente		+ 9.869	+ 2.405	+ 2.539	+ 4.467
Charges supplémentaires par rapport au budget 2013		+ 9.869	+ 12.274	+ 14.813	+ 19.28

Tableau 9 : augmentation totale des charges financières de l'Etat – 2013 - 2017

8.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Les propositions du Conseil d'Etat visent notamment à soutenir la croissance économique du canton. Différentes études menées au plan suisse et international ont montré que le déploiement d'une offre d'accueil de jour des enfants est un facteur de croissance économique, dans la mesure où il permet à des parents de concilier vie professionnelle et vie familiale et aux entreprises de disposer ainsi de compétences et de la main-d'œuvre dont elles ont besoin.

Le renforcement de l'accueil de jour des enfants permet aussi à des parents qui sont dans le dispositif d'aide sociale de ne pas être pénalisés dans leur recherche d'emploi pour devenir indépendants économiquement par l'existence d'enfants qui ne peuvent être laissés livrés à eux-mêmes. Par ailleurs, le développement de l'accueil de jour contribue à la création d'emploi : pour mémoire, on estime qu'il faut 1.5 ETP supplémentaire pour 7 nouvelles places d'accueil préscolaire et 1.2 ETP supplémentaire pour 10 nouvelles places d'accueil parascolaire. Les études menées en Suisse et notamment une étude des Bureaux de l'égalité romands de 2003 ont montré que chaque franc investi dans l'accueil de jour des enfants rapporte en moyenne trois francs à la collectivité et un franc aux pouvoirs publics, au titre des recettes fiscales.

Les propositions de modifications de la LAJE tiennent compte de ces éléments, et précisent, notamment dans les dispositions transitoires la progression à suivre sur le plan financier pour un meilleur soutien de cette tâche d'intérêt public, limitant ainsi les risques.

8.4 Personnel

Le développement de l'accueil de jour des enfants est lié à l'obtention pour les structures d'accueil collectif préscolaire et parascolaire au sens de la LAJE d'une autorisation dans le cadre du régime d'autorisation et de surveillance, mis en place en conformité avec le droit fédéral. Ces structures devront ensuite être régulièrement surveillées. Cela implique la création des 3.05 postes supplémentaires dès 2014 au sein de l'OAJE, soit 2.75 ETP de chargé-e-s d'évaluation des milieux d'accueil (CEMA) (0.5 ETP pour 1'000 places créées), avec une augmentation sur cinq ans de 0.3 ETP de soutien juridique et administratif.

8.5 Communes

Les modifications proposées sécurisent le financement de l'accueil de jour des enfants. L'augmentation de la contribution à la FAJE permet de stabiliser les subventions octroyées aux réseaux d'accueil, dont les communes financent une partie importante des coûts. Elle permet également d'accompagner le développement de l'offre d'accueil, notamment de l'accueil parascolaire des enfants, que les communes devront, en collaboration avec l'Etat et les partenaires privés, proposer aux familles, en application de l'article 63a de la Constitution vaudoise.

Par ailleurs, en portant à cinq ans au lieu de deux le rythme auquel le Grand Conseil fixe par décret la contribution-socle des communes, après consultation de ces dernières, on simplifie la planification budgétaire des communes et les opérations administratives et parlementaires y relatives.

La motion Gorrite demande une modification de l'article 45 de la LAJE qui se lit comme suit "la contribution de l'Etat est fixée sous la forme d'un montant par habitant de CHF 25.- au minimum, tous les deux ans, par décret du Grand Conseil. Au surplus, l'Etat contribue au financement de la Fondation en sa qualité d'employeur". Cette motion oblige donc le Conseil d'Etat à présenter un projet portant sur une telle contribution. Si les charges qui en découlent constituent des charges nouvelles, elles ne sont pas soumises à compensation au sens de l'article 163 al. 2 Cst-VD. Si la contribution ordinaire de l'Etat se montait à CHF 25.- par habitant, elle serait de l'ordre de CHF 18.65 millions en 2014, soit une augmentation de + CHF 6.45 millions, non soumis à compensation.

8.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Enfin, les propositions permettent également de contribuer à l'objectif 4 de l'Agenda 21 contenu dans le programme de législation, à savoir l'intégration de chacun dans la société et le monde du travail. En effet, les structures d'accueil des enfants contribuent tant à l'intégration sociale des plus jeunes qu'au dynamisme de l'économie par l'activité professionnelle du plus grand nombre. Les propositions du Conseil d'Etat permettent ainsi d'atteindre la cible fixée pour l'accueil de jour des enfants dans l'Agenda 21 du programme de législation.

8.7 Programme de législation (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Les mesures proposées permettent de mettre en œuvre en partie la mesure 1.7 du programme de législation visant à développer l'accueil de jour, en menant des actions prévues, en particulier celle consistant à augmenter le financement de l'Etat à la FAJE afin d'accompagner le développement de l'offre, de sorte que le taux de couverture de l'accueil croisse chaque année et celle visant à favoriser les collaborations entreprises – réseaux d'accueil de jour des enfants. Par ailleurs, les propositions participent à la mise en œuvre de l'article 63a de la Constitution vaudoise sur l'école à journée continue.

Enfin, les propositions permettent également de contribuer à l'objectif 4 de l'Agenda 21 contenu dans le programme de législation, comme indiqué au point précédent.

8.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

La modification proposée de l'article 45 LAJE vise à préciser que la contribution de l'Etat à la FAJE constitue une subvention ; pour assurer le nécessaire suivi de cette subvention, la pratique consistant à conclure entre Etat et FAJE, un cadre financier fixant les modalités du subventionnement de l'Etat à la FAJE est consacré dans l'article 45.

Il faut par ailleurs rappeler que, comme l'a décidé en 2006 le Grand Conseil, la LAJE déroge à la loi sur les subventions, comme le mentionne l'exposé des motifs accompagnant le projet. Toutes les exigences énoncées dans l'article 11 Lsubv ne sont pas respectées, la LAJE prévoyant que la FAJE fixe les taux, critères et modalités de ses subventions, et ce pour consacrer le principe de partenariat entre Etat, communes et entreprises privées qui sont tous représentés au sein du Conseil de fondation de la FAJE. En revanche, l'esprit de la loi sur les subventions s'applique dans la mesure où la LAJE contient des dispositions confiant à la FAJE la compétence d'assurer le contrôle du suivi des subventions qu'elle octroie, et lui donnant la base légale pour disposer des données nécessaires (comptes annuels des réseaux et des structures d'accueil collectif et de coordination qui en sont membres – art. 30 LAJE).

8.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Le projet est conforme à la Constitution et il contribue à la mise en œuvre des articles 63 alinéa 2 et 63a : en effet, ces articles prévoient une collaboration entre les différents partenaires (Etat, communes et partenaires privés) pour l'organisation de l'accueil préscolaire et parascolaire des enfants.

Le projet du Conseil d'Etat implique des charges financières supplémentaires pour l'Etat, liées :

- d'une part à l'augmentation du nombre de places d'accueil (personnel nécessaire pour le régime d'autorisation et de surveillance prévu par l'Ordonnance fédérale sur le placement d'enfants (OPE) ;

et,

- d'autre part à l'augmentation de la contribution ordinaire de l'Etat à la FAJE permettant de sécuriser le financement actuel de l'accueil de jour des enfants et d'augmenter en principe chaque année jusqu'en 2017 de 0.8 le nombre de places d'accueil pour les enfants de 0 à 12 ans.

Les montants supplémentaires dus à la nécessaire augmentation du personnel chargé d'autoriser et de surveiller les milieux d'accueil ne constituent pas des charges nouvelles au sens de l'article 163 al. 2 Cst-VD dès lors qu'il s'agit d'une tâche imposée par l'OPE.

En adoptant la motion Gorrite qui demande que l'Etat finance la FAJE à hauteur des engagements pris lors de l'adoption de la LAJE et qui rappelle qu'il était prévu que l'Etat contribue pour le 52% des ressources de la FAJE cinq ans après l'entrée en vigueur de la LAJE, le Grand Conseil a demandé au Conseil d'Etat de lui présenter un projet modifiant la LAJE "*pour sécuriser les missions de la FAJE et assurer, à long terme, le déploiement des places d'accueil sur l'ensemble du territoire vaudois*".

A noter que la motion Gorrite n'aborde pas la question de la contribution de l'Etat au titre de l'aide au démarrage cette contribution est prélevée sur le Fonds pour la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée, pour autant que le Fonds soit alimenté par la taxe sur les loteries, et relève d'une compétence réglementaire du Conseil d'Etat. Il est ainsi proposé d'adapter le texte de l'article 45 pour bien préciser et distinguer les différentes sources des contributions de l'Etat à la FAJE.

Néanmoins, on peut relever que jusqu'en 2013, l'Etat a considéré que les montants versés au titre de l'aide au démarrage -

soit CHF 2.4 millions en 2013 - faisaient partie de sa contribution ordinaire. Les charges nouvelles découlant de la motion Gorrite et consorts et qui ne sont pas soumises à compensation sont donc d'un montant de CHF 4.05 millions.

Les montants à charge de l'Etat pour sa contribution ordinaire prévus dans le présent exposé des motifs sont calculés pour sécuriser le financement de l'accueil de jour des enfants existant et pour augmenter en principe chaque année de 0.8 le nombre de places d'accueil pour 100 enfants de 0 à 12 ans, conformément à l'objectif fixé par le Grand Conseil dans la LAJE qui vise à "*tendre, sur tout le territoire du canton, à une offre suffisante en places d'accueil, accessibles financièrement*" (art. 1 al. 1 let. b LAJE).

Il faut ici rappeler qu'il est nécessaire, pour tenir compte de la seule croissance démographique prévue selon les projections de Statistique Vaud, de créer entre 2014 et 2017 2'300 places d'accueil, dont 2'000 places subventionnées. Les charges liées à l'augmentation du nombre de places nécessaires pour tenir compte de la croissance démographique et maintenir stable le taux de couverture de l'accueil de jour des enfants, ce qui permet d'éviter une péjoration de la situation des familles, ne sont pas des charges nouvelles au sens de l'article 163 al. 2 Cst-VD.

Pour maintenir le nombre de places pour 100 enfants au niveau que connaît le canton en 2013, soit à 21.8 places pour 100 enfants, il est nécessaire d'augmenter la contribution ordinaire de l'Etat à la FAJE, et ce pour tenir compte de la croissance démographique. Ainsi, la seule prise en compte de la croissance démographique a pour effet la nécessité d'augmenter la contribution ordinaire à la FAJE, qui devrait être de :

- CHF 19.42 millions en 2014, soit une augmentation de CHF 7.2 millions par rapport à 2013
- CHF 19.88 millions en 2015, soit une augmentation de CHF 0.46 millions par rapport à 2014
- CHF 20.43 millions en 2016, soit une augmentation de CHF 0.55 millions par rapport à 2015
- CHF 22.89 millions en 2017, soit une augmentation de CHF 2.46 millions par rapport à 2016.

On le constate, une augmentation importante de la contribution est nécessaire en 2014 – elle est due à la nécessité d'assurer un financement garantissant non seulement une offre tenant compte de la croissance démographique mais également à la nécessité d'assurer le financement des structures existantes, et dès lors leur pérennité, par un maintien du niveau des subventions octroyées par la FAJE. Par ailleurs, la contribution ordinaire de l'Etat augmente d'un peu plus de CHF 2 millions entre 2016 et 2017 : il s'agit en effet de pérenniser le montant accordé en 2011 au titre du soutien au développement économique, et qui est versé en cinq tranches annuelles de CHF 2 millions.

Cela étant, le présent projet va plus loin que la demande du Grand Conseil exprimée au travers de la motion Gorrite et qu'un développement des structures permettant de maintenir le taux de couverture de l'accueil de jour, en tenant compte de la croissance démographique.

Il s'agit de répondre au choix politique que le Grand Conseil a exprimé en adoptant la LAJE en 2006, à savoir de tendre sur tout le territoire du canton à une offre suffisante en places d'accueil, accessibles financièrement (art. 1 al. 1 let. b LAJE). Il s'agit également du choix politique du Conseil d'Etat, affirmé dans son programme de législature visant à répondre à la volonté de la population vaudoise. A deux reprises en effet en 2009 et en 2013, la population vaudoise s'est exprimée à plus de 70% en faveur d'une action publique en faveur de l'accueil de jour des enfants, soit lorsqu'elle a accepté le nouvel article 63a Cst-VD sur l'école à journée continue, et lorsqu'elle s'est prononcée sur l'introduction d'un nouvel article sur la famille dans la constitution fédérale.

Le Conseil d'Etat a convenu de financer dès 2014 l'augmentation de la contribution de l'Etat à la FAJE pour tenir compte de l'évolution démographique et du développement de l'offre d'accueil à hauteur de CHF 4.5 millions avec les montants prévus pour la mise en oeuvre du programme de législature.

Ce montant vient s'ajouter au montant correspondant à une contribution de l'Etat calculée sur la base de CHF 25.- par habitant, qui, selon l'avis du SJL bien que constituant une charge nouvelle n'a pas à être compensé, soit pour 2014 CHF 4.05 millions.

Dès lors, CHF 8.55 millions sur l'augmentation de CHF 9.76 millions prévue pour la contribution de l'Etat ne sont pas soumis à compensation. Le solde, soit CHF 1.21 million sera compensé au sein du DIRH.

8.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

8.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

8.12 Simplifications administratives

En établissant un rythme de cinq ans au lieu de deux pour la fixation sociale des communes par décret, on introduit une simplification administrative pour les communes, pour le Conseil d'Etat et pour le Grand Conseil.

De même l'introduction d'un cadre financier quinquennal fixant la contribution de l'Etat à la FAJE en lien avec le programme de législature simplifie les opérations d'élaboration des projets des budgets annuels.

8.13 Autres

Néant.

9 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter :

1. le projet de loi modifiant la loi du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) ;
2. le projet de décret fixant la contribution ordinaire de l'Etat au budget annuel de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants pour la période d'août 2013 à juillet 2015
3. le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Bernard Borel sur la politique tarifaire des réseaux ;
4. le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Nuria Gorrite demandant que l'Etat de Vaud finance la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) de façon équitable, transparente, visible dans la durée et conforme aux engagements pris

et de prendre acte du rapport d'évaluation du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la loi sur l'accueil de jour des enfants (art. 61 LAJE).

Art. 31 Reconnaissance du réseau

¹ Pour être reconnu par la Fondation, un réseau d'accueil de jour doit remplir les conditions minimales suivantes :

- a. offrir des places d'accueil pour les enfants, satisfaisant aux conditions du régime d'autorisation et de surveillance au sens de l'Ordonnance et de la présente loi, dans deux au moins des trois types d'accueil suivants : accueil collectif préscolaire, accueil collectif parascolaire, accueil familial de jour ;
- b. présenter un plan de développement de l'offre en places d'accueil tendant à une taille optimale tenant compte des objectifs fixés par la Fondation conformément à l'article 41 de la présente loi ; ce plan de développement devra être actualisé tous les 5 ans ;
- c. fournir au Service cantonal chargé de la recherche et de l'information statistiques les informations demandées par la Fondation ;
- d. fournir à la Fondation leurs comptes annuels, ainsi que ceux des structures d'accueil et de coordination qui en sont membres ;
- e. établir une politique tarifaire conformément à l'article 29 de la présente loi ;
- f. définir en cas d'insuffisance de places des critères de priorité tenant compte notamment du taux d'activité professionnelle des parents, de la situation sociale des familles, des besoins en accueil d'urgence ;
- g. distribuer les subventions de la Fondation aux structures d'accueil et de coordination membres du réseau.

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants
(LAJE)

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants est modifiée comme suit :

Art. 31 Reconnaissance du réseau

¹ Pour être reconnu par la Fondation, un réseau d'accueil de jour doit remplir les conditions minimales suivantes :

- a. sans changement
- b. sans changement
- c. sans changement
- d. sans changement
- e. sans changement
- f. sans changement
- g. sans changement
- h. gérer une liste d'attente centralisée documentant l'offre et la demande.

Texte actuel

² Après mise en demeure, la Fondation retire sa reconnaissance si ces conditions ne sont plus respectées.

Art. 45 Contribution de l'Etat

¹ La contribution annuelle de l'Etat est fixée dans le cadre de la procédure budgétaire, en référence au programme de législature.

² Au surplus, l'Etat contribue au financement de la Fondation en sa qualité d'employeur.

Art. 46 Contribution des communes

¹ La contribution des communes est fixée sous la forme d'un montant par habitant, tous les deux ans, par décret du Grand Conseil, après consultation des communes.

² Au surplus, les communes contribuent au financement de la Fondation en leur qualité d'employeur.

Art. 50 Subventions

¹ La Fondation ne subventionne l'accueil de jour que par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour qu'elle aura reconnus. Seules les structures à but non lucratif membres d'un réseau peuvent bénéficier des subventions de la Fondation.

² Elle peut en outre accorder des subventions à des organismes vaudois actifs dans l'accueil de jour.

³ La subvention versée par la Fondation tient notamment compte des charges salariales du personnel éducatif des structures d'accueil collectif, des salaires des coordinatrices et du personnel des structures de coordination de l'accueil familial de jour, de l'offre en places d'accueil et du plan de développement des réseaux d'accueil de jour. Cette

Projet

² Sans changement.

Art. 45 Contribution de l'Etat

¹ La contribution ordinaire de l'Etat est fixée annuellement par décret dans le cadre de la procédure budgétaire, en référence au programme de législature

^{1bis} Les modalités de versement et le suivi de la subvention font l'objet d'une convention entre le Conseil d'Etat et la Fondation.

² Au surplus, l'Etat contribue au financement de la Fondation en sa qualité d'employeur et par sa contribution pour l'aide au démarrage.

Art. 46 Contribution des communes

¹ La contribution des communes est fixée sous la forme d'un montant par habitant, tous les cinq ans, par décret du Grand Conseil, après consultation des communes.

² Sans changement.

Art. 50 Subventions

¹ Sans changement.

² Sans changement.

^{2bis} A titre exceptionnel, elle peut accorder des subventions à une structure d'accueil créée par une entreprise, pour autant que cette structure d'accueil poursuive un but non lucratif et ait signé une convention avec un réseau reconnu. Cette convention contiendra notamment les critères d'accessibilité aux places d'accueil, la politique tarifaire appliquée aux parents et les données financières et statistiques à fournir à la FAJE par l'intermédiaire du réseau concerné. La FAJE peut, par voie réglementaire, fixer d'autres éléments devant être contenus dans la convention.

³ Sans changement.

Texte actuel

subvention peut en plus prendre la forme d'une aide au démarrage des structures d'accueil collectif.

⁴ La Fondation fixe les taux, les critères et modalités des subventions octroyées.

Projet

⁴ Sans changement.

Art. 2 Disposition transitoire

- ¹ La contribution ordinaire de l'Etat prévue à l'article 45 tient compte d'une augmentation progressive du taux de couverture de l'accueil de jour des enfants d'en principe 0.8% par an jusqu'en 2017.
- ² La contribution ordinaire de l'Etat au budget annuel de la FAJE est fixée par un décret soumis en 2013 pour l'année scolaire 2013 – 2014 et l'année scolaire 2014 – 2015 ; en 2014 pour l'année scolaire 2015-2016 ; en 2015 pour l'année scolaire 2016-2017 ; et en 2016 pour l'année scolaire 2017-2018 .

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

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

PROJET DE DECRET

fixant la contribution ordinaire de l'Etat au budget annuel de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants pour la période d'août 2013 à juillet 2015

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 45 de la loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE),
vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier. – La contribution ordinaire de l'Etat au budget annuel de la FAJE est fixée à :

- a) CHF 19.06 millions pour la période août 2013 à juillet 2014, dont CHF 5.08 millions sont déjà inscrits au budget 2013 de l'Etat ;
- b) CHF 25.30 millions pour la période août 2014 à juillet 2015.

Art. 2. – Le présent décret entre en vigueur à la même date que la loi du...
modifiant la loi sur l'accueil de jour des enfants.

Si la loi mentionnée à l'alinéa 1^{er} est refusée par le Grand Conseil, le présent décret devient caduc.

Art. 3. – Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, lettre a, de la Constitution cantonale, et le mettra en vigueur, par voie d'arrêté, conformément à l'article 2 ci-dessus.

Donné, etc.

Ainsi délibéré et adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le

Le président :

Le chancelier :