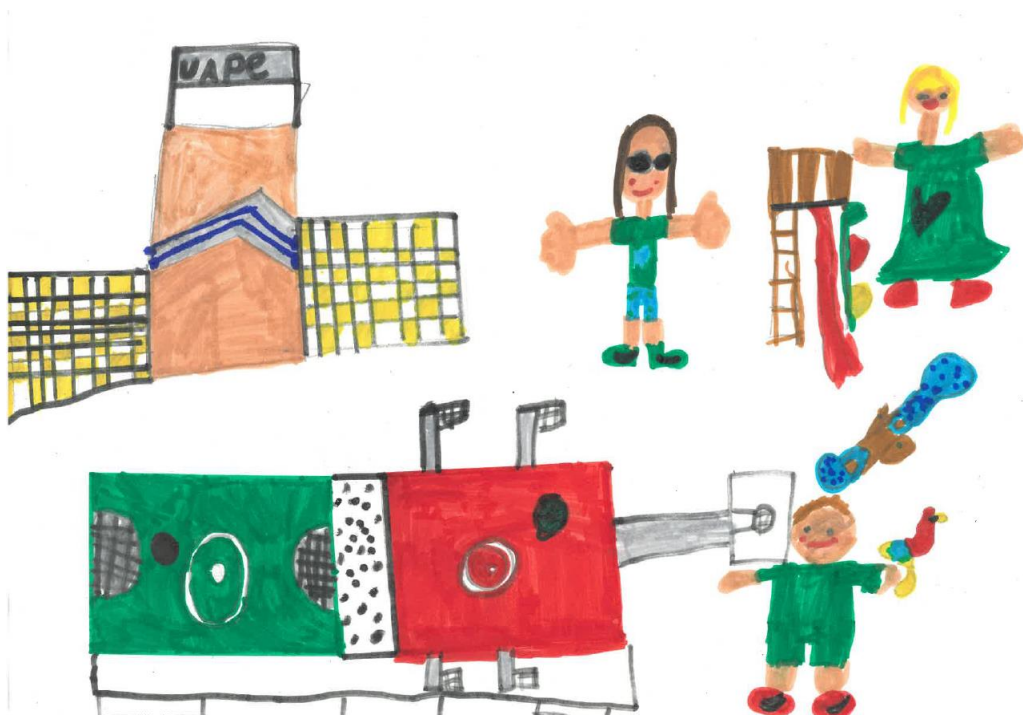


# La gestion du dispositif d'accueil de jour des enfants par la FAJE et les réseaux

## Synthèse du rapport d'audit

Accompagner la croissance par le renforcement  
du pilotage et l'harmonisation des pratiques



Rapport n°87

Novembre 2024

Illustration : Aurore (8 ans) a dessiné son UAPE

Le rapport d'audit complet ainsi qu'une capsule vidéo sont librement accessibles sur le site de la Cour des comptes du canton de Vaud : [www.cdc-vd.ch](http://www.cdc-vd.ch).

Vous trouverez également sur ce site des informations générales sur les attributions, le fonctionnement et le champ de contrôle de la Cour des comptes.



## Pourquoi un audit sur l'accueil de jour des enfants ?

La thématique de l'accueil de jour fait régulièrement l'objet de débats, tant au niveau fédéral, cantonal que communal. Cette politique publique figure depuis 2003 dans le programme de législature du Conseil d'Etat.

Le nombre de places disponibles a considérablement augmenté ces dernières années (+51% de 2015 à 2022). Malgré cela, seul un tiers des enfants vaudois ont aujourd'hui accès à l'une des quelque 20'000 places subventionnées offertes par les structures d'accueil. Or, près de 85% de ces enfants ont un besoin de garde, découlant de l'activité professionnelle de leurs parents.

Les montants investis sont importants et en croissance constante depuis la mise en place du dispositif. En 2022, le coût global de l'accueil de jour s'élevait à CHF 628 mios (CHF 399 mios en 2015), financés principalement par les parents (CHF 241 mios), les communes (CHF 221 mios), l'Etat de Vaud (CHF 79 mios) et les employeurs (CHF 54 mios).

Face au manque récurrent de places et aux enjeux financiers, la Cour des comptes a décidé de mener un audit de performance de ce dispositif en vigueur depuis bientôt vingt ans. Elle s'est concentrée sur des aspects touchant à l'occupation et la facturation des places d'accueil existantes ainsi qu'à la gestion des coûts, dans le but de répondre à la question suivante :

---

La gestion de l'accueil collectif des enfants par les réseaux et la FAJE permet-elle l'optimisation des places à disposition et l'accessibilité financière aux prestations d'accueil ?

---

La Cour a analysé d'une part le cadre imposé aux réseaux d'accueil de jour, d'autre part la pratique d'un échantillon de six réseaux. Elle a également examiné la gouvernance du dispositif, ainsi que les relations entre les acteurs. Les thématiques suivantes ont été écartées, soit pour limiter l'étendue de l'audit, soit parce qu'elles relèvent de décisions politiques : gestion de l'accueil en milieu familial, règles sur l'encadrement des enfants et sur l'aménagement des locaux, adéquation de l'offre et de la demande, utilité et pertinence de l'adhésion d'une commune à un réseau.



## Des acteurs multiples aux contraintes diverses

Selon la Constitution vaudoise, c'est à l'Etat et aux communes, en collaboration avec les partenaires privés, que revient la charge d'organiser les accueils préscolaire (avant l'entrée à l'école obligatoire) et parascolaire des enfants. Le canton de Vaud a été pionnier en la matière en instaurant une participation des employeurs au financement du dispositif. La loi sur l'accueil de jour (LAJE), entrée en vigueur en 2006, a posé les bases de ce partenariat.

### **Les réseaux, éléments pivots de l'accueil de jour**

Les communes jouent un rôle prépondérant dans le développement de l'offre. La LAJE les incite à se regrouper sous forme de réseaux d'accueil de jour, que les communes financent soit par des contributions directes, soit par la couverture de leur déficit.

Les 33 réseaux existants en 2022 ont généralement été constitués sur une base géographique ou en fonction des habitudes de collaboration des communes concernées. Ils gèrent l'activité quotidienne d'accueil de jour au sein de structures d'accueil et veillent à sa qualité. La décision d'ouvrir une nouvelle structure, d'en élargir une existante, ou d'intégrer une structure privée au sein du réseau, dépend de la volonté politique et des moyens financiers de chacune des communes composant le réseau.

### **La FAJE, fondation instaurée par la loi pour veiller au développement de l'accueil de jour**

La Fondation pour l'accueil de jour (FAJE) a été créée dès l'adoption de la loi en 2006. Elle a pour missions d'évaluer les besoins et l'adéquation entre l'offre et la demande en matière d'accueil de jour, de coordonner et favoriser le développement de l'offre, de reconnaître les réseaux et de les subventionner. Elle est au centre du dispositif financier, mais n'exerce aucune activité opérationnelle dans les réseaux. Elle reçoit des contributions de l'Etat, des employeurs et, dans une moindre mesure, des communes. Ces dernières années, elle a également reçu des subventions fédérales, mais celles-ci ne sont pas garanties dans le temps. La FAJE redistribue les montants perçus aux réseaux sous forme de subventions. Pour en bénéficier, les réseaux doivent se soumettre à un processus de reconnaissance défini par la loi et précisé dans les directives de la FAJE.

Le Conseil de Fondation est l'organe faîtière de la FAJE. Il est responsable d'en définir la stratégie ainsi que les objectifs et priorités à court terme. Il est composé de 13 membres nommés par le Conseil d'Etat, représentant les acteurs de l'accueil de jour (Etat de Vaud, communes, employeurs).



## Les principaux constats

Si la Cour relève l'évolution rapide du nombre de places d'accueil, rendue possible par l'engagement des communes et l'augmentation des contributions de tous les acteurs, elle constate aussi quelques lacunes dans le dispositif.

---

### Des principes fondamentaux de la loi ne sont pas suffisamment définis

---

Certains principes de la loi n'ont pas été explicités à ce jour. Il en résulte des interprétations différentes au sein des réseaux, difficilement compréhensibles pour les parents et pour les contribuables. Il s'agit tout d'abord de la garantie d'accessibilité financière aux prestations, qui n'est pas précisée au-delà du fait que le prix facturé aux parents ne peut pas dépasser le coût moyen des prestations. Chaque réseau fixe ainsi à sa manière ses grilles tarifaires. La loi introduit également le concept de taille optimale d'un réseau, sans définir cette notion. Force est de constater qu'il existe une grande diversité dans le nombre de communes composant un réseau, ainsi que dans le nombre de places offertes par bassin de population. Finalement, la loi stipule que l'accueil doit poursuivre un but non seulement éducatif, mais aussi social et préventif. Ces notions sont particulièrement vagues et difficiles à appréhender dans un contexte de pénurie de places d'accueil.

---

### Le rôle et le positionnement de la FAJE vis-à-vis des réseaux ne sont pas clairement établis

---

Le risque que les interprétations soient différentes est d'autant plus grand qu'il n'existe aucune instance qui puisse être considérée comme le porteur unique de cette politique publique. Si la FAJE jouit d'une position centrale, son rôle principal est de redistribuer les contributions qu'elle reçoit sous forme de subventions aux réseaux et d'assurer certaines tâches de surveillance. Les conditions qui doivent être respectées par un réseau pour bénéficier de ces subventions sont explicitement fixées dans la loi. Or, et bien que cela ne soit pas une exigence légale, la FAJE soutient également les réseaux, notamment lorsqu'elle constate des lacunes dans la gestion administrative et financière. Cette volonté d'accompagnement des réseaux, affirmée par le Conseil de Fondation, s'explique par la présence en son sein de représentant-e-s de tous les acteurs du dispositif. Toutefois, elle n'est pas perçue de la même manière par tous les réseaux.

---

### La performance des subventions versées par la FAJE est peu questionnée

---

La FAJE verse plusieurs formes de subventions. D'abord la subvention socle (CHF 112 millions en 2022), qui représente 80% des subventions versées et dont le mode de calcul, fixé par la loi, est basé sur la masse salariale du personnel éducatif. Cette subvention vise à participer à la couverture des charges opérationnelles qui augmentent avec le développement de l'offre d'accueil. Des analyses effectuées par la FAJE ont montré que la subvention socle n'est pas décisive pour l'ouverture de nouvelles places,

qui dépend surtout de la capacité financière des autorités communales ainsi que des terrains et bâtiments à disposition.

En complément, plusieurs programmes de subventions dites incitatives ont été mis en place ces dernières années. Ils visent à encourager les réseaux à adopter certaines pratiques. Il s'agit par exemple de soutenir l'ouverture de nouvelles places (aide au démarrage) ou la gestion administrative des réseaux. Si chaque programme fait l'objet d'une directive propre, son but y est généralement décrit de manière trop générale, sans cible concrète à atteindre. Cela rend difficile voire impossible de juger de son impact et d'ajuster en conséquence les futures subventions. Ces programmes sont financés par les fonds de réserve importants constitués au fil du temps par la FAJE, dont le niveau fait l'objet d'un suivi régulier par le Conseil de Fondation.

La subvention « rabais fratrie » vise à diminuer la facturation aux familles dont plusieurs enfants sont accueillis au sein du même réseau. Son but est d'améliorer l'accessibilité financière. Pour des raisons de simplification administrative, son calcul est lié à celui de la subvention socle (soit aux charges salariales). Par conséquent, il n'y a aucun lien entre la subvention « rabais fratrie » versée par la FAJE aux réseaux et les rabais effectivement octroyés aux familles.

---

#### Les objectifs stratégiques de la FAJE ne sont pas complétés par des indicateurs

---

Tous les cinq ans, le Conseil de Fondation de la FAJE redéfinit sa stratégie et fixe de nouveaux objectifs. Ceux-ci sont formulés de manière générale et ne sont pas assortis de cibles et de délais. Le Conseil de Fondation ne peut ainsi pas mesurer de manière fiable la performance de la FAJE et améliorer son pilotage. Il est également difficile de décliner ces objectifs stratégiques en objectifs individuels spécifiques aux réseaux.

---

#### Les collaborations entre les réseaux et le partage d'expériences sont peu développés

---

Reflète du principe de l'autonomie communale, la LAJE laisse une grande liberté dans les choix d'organisation des réseaux. De multiples solutions existent sur le terrain en matière de forme juridique, de taille du réseau, de centralisation de la gestion administrative et financière, sans qu'il n'ait été possible de déterminer un modèle optimal pour un contexte donné. De tels modèles pourraient être mis à disposition des communes désirant revoir le périmètre et l'organisation de leur réseau. En effet, malgré leurs différences, les réseaux partagent la même activité et sont soumis aux mêmes contraintes. Ils devraient donc pouvoir tirer profit des expériences de chacun. A ce jour, il existe peu d'initiatives visant à mutualiser les ressources et réaliser des économies d'échelle. La forte décentralisation induit des pratiques non harmonisées et le risque que chacun « réinvente la roue ».

L'informatique est l'exemple le plus parlant où une concertation serait judicieuse, d'autant plus que la majorité des réseaux recourent au même fournisseur. Malgré cela, les prix des services proposés et les éventuels développements sur mesure sont discutés de manière individuelle par chaque réseau. La FAJE a montré qu'une mutualisation est possible, car elle a pu négocier de manière centralisée les

développements nécessaires à l'octroi du rabais exceptionnel de 20% aux parents sur leur facture de novembre 2022.

De grandes différences apparaissent également dans le fonctionnement des réseaux, qui ne disposent pas toujours des ressources suffisantes ni des outils appropriés pour gérer les aspects administratifs et financiers. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, la priorité a été mise sur l'intégration des structures préexistantes au sein des réseaux nouvellement constitués, la création de nouvelles structures et l'accroissement du nombre de places. Les investissements dans la gestion administrative et financière n'ont pas toujours suivi la croissance de l'offre d'accueil.

---

#### Les traitements d'une même situation peuvent être différents

---

Pour être reconnus et bénéficier des subventions octroyées par la FAJE, les réseaux doivent définir, dans leur règlement, les critères de priorités d'attribution des places. Une grande liberté leur est toutefois laissée. Par conséquent, les critères sont disparates entre les réseaux. Il arrive parfois qu'ils soient interprétés différemment entre structures d'un même réseau. De plus, la loi stipule que le taux d'activité des parents doit être pris en compte. Or, ce critère n'est pas appliqué de la même manière par les réseaux. La limitation de l'occupation de la place d'accueil au taux d'activité le plus faible des deux parents n'est pas systématiquement prévue. La Cour estime que ce critère est essentiel pour respecter l'objectif de conciliation de la vie privée et professionnelle.

Chaque réseau fixe les éléments à considérer dans le calcul du revenu déterminant utilisé pour la facturation aux parents. Il en résulte une diversité de pratiques qui nuit à la lisibilité du système et induit un risque d'inégalités de traitement. De plus, les bases de calcul manquent de transparence vis-à-vis des parents. Discutée depuis de nombreuses années, l'unification du mode de calcul du revenu déterminant figure pourtant dans le programme de législation du Conseil d'Etat.

L'analyse d'un échantillon de 68 dossiers d'enfants accueillis a révélé que la documentation conservée n'est pas complète et ne permet pas toujours de justifier les décisions prises en matière d'attribution des places et de calcul du revenu déterminant. En outre, un contrôle de ces décisions (principe des quatre yeux) n'est pas systématiquement prévu et n'est jamais documenté. Ces manques n'ont pas permis à la Cour de conclure sur l'équité et la cohérence des décisions prises au sein des réseaux audités.

---

#### Le coût moyen des prestations n'est pas comparable entre les réseaux

---

Tels qu'ils sont calculés aujourd'hui, les coûts moyens des prestations d'accueil de jour ne sont pas comparables entre les réseaux, ni même entre les structures d'un réseau. Cela s'explique notamment par l'absence de principes comptables harmonisés et de comptabilité analytique. Les différences importantes entre les coûts moyens des réseaux (p.ex. prise en compte des loyers) sont ainsi difficiles voire impossibles à expliquer. Or une telle analyse permettrait d'identifier des économies potentielles.



## Les recommandations

La Cour a identifié trois axes d'amélioration, dans la perspective d'accompagner la croissance du dispositif de l'accueil de jour.

### I. Perfectionner le pilotage de la FAJE

Afin de clarifier le rôle et les responsabilités de la FAJE et de la doter des outils nécessaires à la mesure de sa performance et de celle de ses subventions, la Cour recommande de :

- Initier une révision des dispositions légales et réglementaires ;
- Réviser le mécanisme de subventionnement du rabais fratrie ;
- Fixer des objectifs plus précis pour évaluer la performance des subventions incitatives ;
- Accompagner les objectifs stratégiques d'indicateurs et de cibles prédéfinies.

### II. Renforcer le soutien aux réseaux, avec l'objectif d'uniformiser les pratiques

Les mêmes situations devraient être traitées de manière similaire dans le respect des principes fixés par la loi, notamment celui de prioriser la conciliation vie privée – vie professionnelle. Les recommandations émises visent donc à encourager les échanges d'expériences et le partage des ressources afin de garantir une gestion de qualité. Il s'agit pour la FAJE de :

- Assurer la prise en compte du taux d'activité des parents ;
- Réexaminer la pertinence de la liste d'attente centralisée ;
- Soutenir la mutualisation des ressources ;
- Inciter les réseaux à documenter et à contrôler les décisions prises.

### III. Contribuer à améliorer la gestion financière des réseaux

Finalement, une connaissance fine des coûts étant un prérequis à une gestion économe, la Cour recommande dès lors de :

- Assurer la qualité et la comparabilité des données financières des réseaux.

Toutes les recommandations sont adressées à la FAJE, seule institution du dispositif d'accueil de jour regroupant des représentant·e·s de tous les acteurs impliqués. Elle est ainsi la mieux placée pour favoriser les développements envisagés et coordonner les actions des acteurs, même si ce rôle ne découle pas explicitement des missions que la loi lui attribue.

Les analyses effectuées auprès des six réseaux audités ont fait l'objet de fiches individuelles présentant les bonnes pratiques et les points d'amélioration identifiés. Ces fiches figurent en annexe du rapport.

Les neuf recommandations de la Cour des comptes ont été acceptées par la FAJE.