

Description de la politique tarifaire et de son modèle général

Préambule

Ce document a pour intention de préciser le fonctionnement des principes de la politique tarifaire du Réseau AJEMA. Tout d'abord, il est important de distinguer deux aspects :

- a) Le modèle tarifaire permet de déterminer une méthode générale de calcul tarifaire selon des principes fondamentaux. Il détermine uniquement les principes pris en compte dans la variation des tarifs et ne fixe pas de tarifs en particulier.
- b) La politique tarifaire spécifique appliquée en tant que telle, à savoir la mise en œuvre du modèle tarifaire dans un contexte particulier permettant de remplir les conditions politiques, juridiques et sociales définies au moment des réflexions sur la mise en place du réseau.

Le modèle tarifaire actuellement utilisé dans le Réseau AJEMA permet de mettre en place différentes politiques tarifaires, du moment qu'elles prennent en compte les principes et les paramètres retenus dans le modèle tarifaire : le revenu de ménage, la composition du ménage, le nombre d'enfants de moins de 18 ans et le nombre d'enfants placés dans le Réseau AJEMA. Il convient donc de ne pas confondre le modèle tarifaire et la tarification pratiquée, qui est basée sur des paramètres spécifiques. On ne peut ainsi pas conclure que le modèle tarifaire est trop cher ou trop bon marché puisqu'une infinité d'échelles de tarification peuvent être mises en place avec ce même modèle tarifaire.

La différence entre le modèle tarifaire et la tarification effective peut être illustrée par les tarifs pratiqués par les réseaux AJEMA, AJERE et Toblerones. Ces trois réseaux utilisent le même modèle tarifaire, mais avec, pour la politique tarifaire des paramètres différents en fonction des contraintes spécifiques de chaque région. Au final, des tarifs effectifs différents sont issus du même modèle tarifaire produit. De la même façon, ce modèle tarifaire permet de mettre en place des politiques tarifaires avec différentes répartition de prise en charge des coûts entre parents et collectivités, selon les paramètres choisis.

Dans le contexte actuel des débats sur une unification tarifaire dans le canton, il est intéressant de noter que ce modèle tarifaire pourrait aisément être utilisé par chacun des réseaux du canton, en fixant clairement la manière de déterminer le revenu, les membres du ménage et les enfants placés pris en compte. Ensuite chaque réseau pourrait adapter les paramètres internes de calcul à son contexte et ses besoins particuliers. A terme lorsque tous les réseaux auront atteint un même niveau de maturité, les paramètres de calcul pourraient alors être unifiés pour arriver à une tarification unique. Il semble toutefois relativement utopique d'arriver à court terme à une tarification unique

sur l'ensemble du canton. Il est par contre aisé de mettre en place à très court terme des principes standards et uniformisés.

Modèle général de calcul tarifaire

Le modèle tarifaire a été établi suite aux discussions des groupes de travail lors de la création du Réseau AJEMA. Il s'est alors avéré que les redevances à la charge des parents pouvaient raisonnablement dépendre des paramètres suivants:

1. Capacité financière du ménage
2. Nombre d'enfants du ménage placés dans une structure d'accueil

Compte tenu des contraintes légales découlant de la LAJE, il n'est pas possible de facturer aux parents un tarif supérieur au prix de revient moyen de la prestation dans le réseau. Ceci implique un tarif plafond qui soit au maximum égal au prix moyen de la prestation dans le réseau.

De même, il a été communément admis dans les groupes de travail que la prestation doit, dans tous les cas, représenter un coût, même minime, quelque soit la capacité financière de la famille, un prix plancher doit ainsi être également défini.

Capacité financière

La capacité financière effective d'un ménage ne dépend pas uniquement des revenus des adultes, mais aussi de sa composition. En effet, un ménage comportant par exemple 5 personnes (2 adultes, 3 enfants) avec un revenu mensuel de CHF 8'500.- a une capacité financière passablement plus faible qu'un ménage avec les mêmes revenus mais comportant 2 personnes (1 adulte et 1 enfant).

D'emblée, on remarque qu'il ne suffit pas de prendre en compte uniquement le revenu, mais qu'il est nécessaire de le pondérer en fonction de la composition du ménage. Ainsi, le modèle général prend en compte les paramètres suivants pour déterminer la capacité financière du ménage

1. Revenus des adultes du ménage¹
2. Nombre d'adultes vivant dans le ménage
3. Nombre d'enfants vivant dans le ménage

Ces trois paramètres permettent de calculer, dans les faits, la capacité financière représentée par le revenu pondéré en fonction de ces trois facteurs:

$$\text{revenu}_{\text{pondéré}} = f_r(\text{revenu}_{\text{ménage}}, \text{nombre}_{\text{adultes}}, \text{nombre}_{\text{enfants}})$$

Notons au passage que passablement de systèmes tarifaires en vigueur ne tiennent compte que du revenu et pas de la composition du ménage, ce qui désavantage considérablement les familles nombreuses.

Le revenu pondéré permet ensuite de pratiquer un tarif brut qui dépend de la capacité financière, donc du revenu pondéré, lui-même dépendant du revenu du ménage et de la composition familiale:

$$\text{tarif}_{\text{brut}} = f_b(f_r) = f_b(\text{revenu}_{\text{ménage}}, \text{nombre}_{\text{adultes}}, \text{nombre}_{\text{enfants}})$$

Tarif plafond

Dans le contexte de facturation d'une prestation, il semble adéquat de ne pas appliquer un tarif supérieur au prix de revient de la prestation, sans quoi le surplus tarifaire équivaldrait en fait à un

¹ La manière de déterminer le revenu ne fait pas partie du modèle général, mais de son implémentation spécifique. Il convient simplement dans la pratique de déterminer de manière systématique et uniforme ce revenu.

impôt déguisé. La LAJE impose d'ailleurs de ne pas pratiquer de tarif supérieur au prix de revient moyen de la prestation dans le réseau. Ceci nous conduit au modèle tarifaire suivant, à savoir le minimum entre le tarif brut et le tarif plafond:

$$\text{tarif} = \text{minimum}(\text{tarif}_{\text{brut}}, \text{tarif}_{\text{plafond}})$$

Tarif plancher

De manière symétrique, il semble opportun que la prestation ait une valeur minimale aux yeux des parents, aussi petite soit-elle et ce quelque soit le revenu. Sinon, il y a un risque que la prestation ne soit pas correctement appréciée et estimée par les parents. Il est donc nécessaire de définir un tarif plancher. L'échelle des tarifs doit donc être comprise entre d'une part le tarif plancher et d'autre part le tarif plafond:

$$\text{tarif} = \text{maximum}(\text{tarif}_{\text{plancher}}, \text{minimum}(\text{tarif}_{\text{brut}}, \text{tarif}_{\text{plafond}}))$$

Nombre d'enfants placés

Dans ce qui précède, nous avons détaillé le concept général de calcul de la redevance facturée aux parents pour un enfant placé, quelque soit la composition du ménage.

Au vu de l'impact financier et psychologique du coût induit par le placement de plusieurs enfants, il est communément admis de pratiquer une réduction dans ces cas-là. En effet, un tarif peut être considéré comme abordable pour un enfant placé, mais devenir inaccessible avec deux enfants placés. Le rabais fratrie est ainsi introduit dans le modèle qui varie en fonction du nombre d'enfants placés, ce qui permet de calculer le tarif unitaire final par enfant:

$$\text{tarif} = \text{maximum}(\text{tarif}_{\text{plancher}}, \text{minimum}(\text{tarif}_{\text{brut}}, \text{tarif}_{\text{plafond}})) * \text{rabais}_{\text{fratrie}}$$

Suppression des effets de seuil

Lorsque l'on utilise des barèmes basés sur des grilles discontinues, à savoir une tarification en fonction d'une tranche de revenus, graphiquement, ceci se traduit par une progression en escaliers avec des marches, appelées effet de seuil. Ces effets de seuil induisent de fortes injustices dans les politiques fiscales et sociales. Par exemple, une différence de revenu mensuel de CHF 80.- peut avoir pour conséquence une différence de facture mensuelle de CHF 200.-.

Ce principe de l'effet de seuil est un héritage du temps où il n'y avait pas d'ordinateurs. Ces deniers nous permettent aujourd'hui de faire aisément, de manière précise et reproductible des calculs complexes qui annihilent ces effets de seuil.

Un système de calcul continu avec comme paramètre variable le revenu a donc été choisi. Par contre, il n'est plus possible de représenter un système tarifaire par une grille, car elle devrait contenir une infinité de cases représentant toutes les situations possibles. On peut tout au plus utiliser des grilles pour donner quelques valeurs caractéristiques et ponctuelles du système.

Calcul du coût mensuel

Afin de faciliter la planification financière des familles, un lissage de la facturation sur l'ensemble de l'année a été mis en place. Ce qui permet d'obtenir une facture mensuelle identique tout au long de l'année. Ce système tient compte des facteurs suivants:

- le taux de placement
- le nombre de périodes de temps (jours ou heures) durant lesquelles le service est offert sur l'année (on ne tient pas compte des semaines de fermeture des structures et d'un certain

nombre de périodes d'absences forfaitaires tels que jours fériés et capital « maladie/absence » de l'enfant)

Ceci permet de calculer le montant de la facture mensuelle:

$$\text{facture}_{\text{mensuelle}} = \text{tarif}_{\text{plancher}} * \text{nombre}_{\text{périodes}} * \text{taux}_{\text{placement}} / 12$$

Conclusions

A ce stade, nous avons à disposition un modèle général, avec les paramètres principaux qui peuvent raisonnablement entrer dans une politique tarifaire cohérente. Il est bien entendu que le modèle tarifaire pourrait faire intervenir d'autres paramètres, mais le modèle décrit ci-dessus tient compte des paramètres communément admis pour une accessibilité juste et équitable. Comme indiqué, ce modèle permet de définir une infinité de politiques tarifaires suivant les valeurs et les paramètres souhaités. Par exemple, une participation financière de l'ensemble des parents faible, élevée ou moyenne. Il s'agit donc maintenant d'utiliser ce modèle général pour établir une politique tarifaire spécifique au Réseau AJEMA.

Politique tarifaire du Réseau AJEMA

Contexte

Le dossier de présentation du Réseau AJEMA a été longuement préparé et étudié avant d'être présenté aux communes et aux structures d'accueil susceptibles d'adhérer à ce réseau. La politique tarifaire du Réseau AJEMA s'inscrivait bien évidemment dans ces travaux, et elle a dû être définie avant même de connaître la dimension et les partenaires qui composeraient effectivement le Réseau AJEMA. Il s'agissait donc globalement de définir une politique tarifaire ne freinant pas l'adhésion des communes, ce qui aurait été au final contre-productif pour le dimensionnement du Réseau AJEMA, pour son offre en termes de places d'accueil et pour son développement futur.

Contraintes et marge de manœuvre

Les contraintes étaient relativement élevées et la marge de manœuvre relativement restreinte. En effet, pour assurer la création du Réseau AJEMA il fallait respecter les points suivants:

- Rester dans une proportion de financement politiquement acceptable pour les communes, ce qui implique une participation à charge des parents de l'ordre de 45% du coût total des prestations dès 1^{er} août 2014.
- Tenir compte des grilles tarifaires existantes mais très hétérogènes et rester dans la mesure du possible dans des ordres de grandeur similaires, avec un maximum de 15% de variation pour la majorité des ménages, exception faite des cas où il y avait des dysfonctionnements manifestes.
- Tenir compte des prix de revient moyens des prestations dans l'ensemble du Réseau AJEMA.

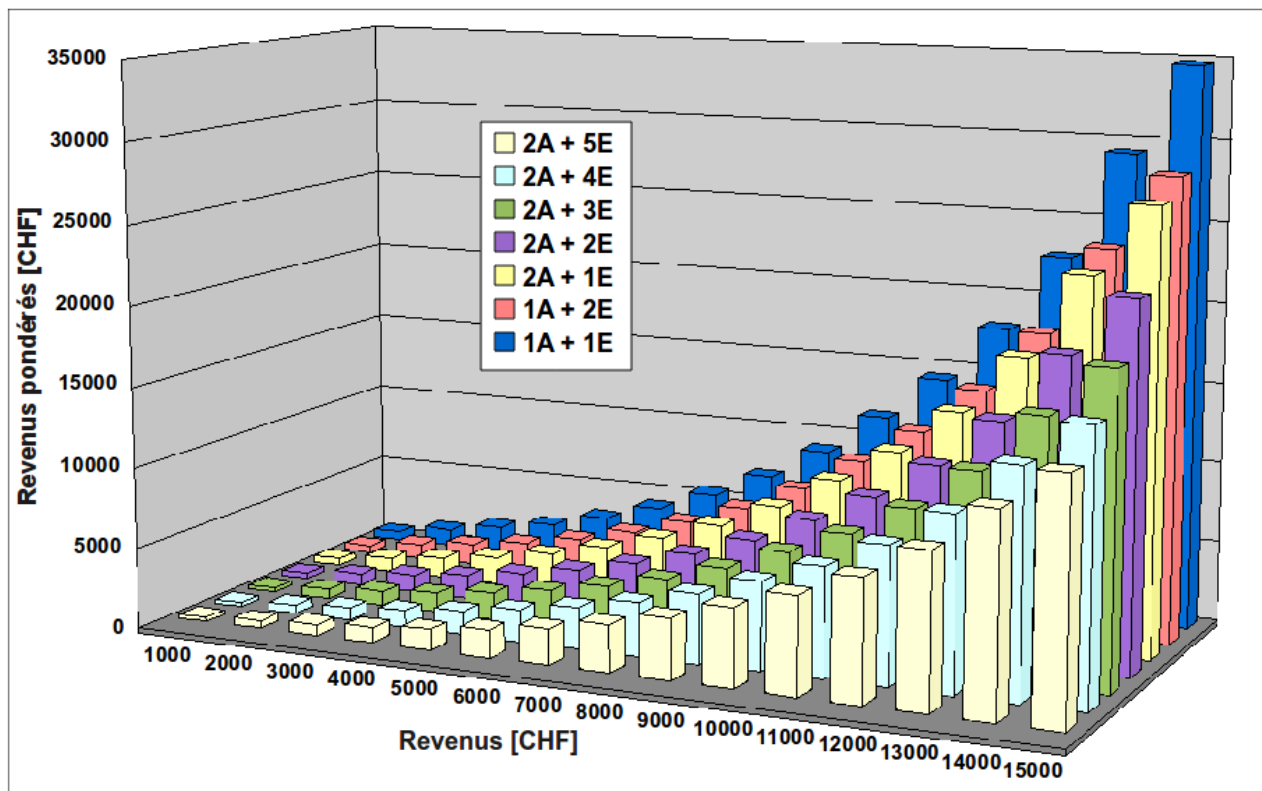
Démarche

La démarche a consisté à faire varier les paramètres à disposition et à modéliser les coûts globaux pour les parents et les communes en tenant compte de la situation spécifique de la région tels que la typologie des ménages, la distribution des revenus des ménages plaçant des enfants, les prix de revient des prestations. Le but étant de parvenir à définir une politique tarifaire de départ qui soit socialement, financièrement et politiquement acceptable pour tous les partenaires de manière à

permettre un démarrage du Réseau AJEMA dans les meilleures conditions.

Capacité financière et revenu pondéré

La capacité financière du ménage décrite dans le modèle général est prise en compte en pondérant les revenus avec la typologie du ménage. Plus le ménage est grand, plus le revenu pondéré sera faible pour un même revenu effectif. Le graphique ci-dessous représente le revenu pondéré en fonction de la composition familiale (nombre adultes et nombre enfants), pour un type de paramètre:



Tarifs planchers

Les tarifs planchers ont été fixés pour chaque type d'accueil (préscolaire, parascolaire et familial) pour parvenir à un coût significatif, mais inférieur à CHF 1.80 par heure de garde. Ce montant est défini de manière à être dans une fourchette comprise entre 10 à 15% des revenus qui peuvent potentiellement être acquis pendant le placement de l'enfant, soit CHF 15.- à 20.- / heure de travail.

Lors de l'analyse des différentes statistiques de profils de revenus des parents, il a été relevé que souvent pour les très faibles revenus, il s'agissait également de revenu provenant de travail à temps partiel nécessitant un faible taux de placements, donc une facture peu élevée. Il est d'usage d'admettre que la participation parentale ne devrait pas dépasser un certain pourcentage du revenu. Il convient d'être prudent dans l'établissement de ces pourcentages et de ne pas prendre en compte des coûts de placements à 100% pour des revenus qui correspondent à un taux d'occupation moyen de 40%. Toutefois, afin de soutenir les familles monoparentales, le tarif plancher des familles monoparentales avec plusieurs enfants a été réduit.

Il faut aussi noter que les ménages avec des revenus très faibles ou sans aucun revenu sont également pris en charge par d'autres soutiens financiers.

Les tarifs planchers retenus pour un seul enfant placé, donc sans compter le rabais fratrie, par type d'accueil sont les suivants dès le 1^{er} août 2014:

- Accueil collectif préscolaire: CHF 20.00
- Accueil collectif parascolaire: CHF 18.00
- Accueil familial: CHF 18.00

Tarifs plafonds

Les tarifs plafonds ont été fixés à des valeurs légèrement inférieures au prix de revient moyens de chaque type de prestation afin de ne pas prendre le risque de le dépasser et de ne plus être conforme à la LAJE. Ils se décomposent comme suit dès le 1^{er} août 2014:

- Accueil collectif préscolaire: CHF 125.00
- Accueil collectif parascolaire: CHF 105.00
- Accueil familial: CHF 85.00

Il est important de noter que pour certaines structures d'accueil, le tarif maximum facturé aux parents était significativement inférieur au prix de revient de la prestation, ceci même pour des très hauts revenus, le déficit étant pris en charge par la commune partenaire.

Rabais fratrie

Pendant la phase de simulation, il a été très difficile de déterminer l'ampleur du rabais fratrie sur la prise en charge des coûts par les parents et les communes. En effet, comme le système passait de structures indépendantes à des structures en réseau, il fallait s'attendre à une augmentation du nombre de fratries dont les effets financiers étaient difficiles à anticiper. Deux enfants d'une même famille placés dans des structures différentes mais membres du Réseau AJEMA ont droit à un rabais fratrie.

De plus, il y avait des pratiques très différentes entre les structures en ce qui concerne les rabais fratrie.

Depuis le 1^{er} août 2011, un rabais fratrie de 30% est appliqué à chaque enfant, dès le deuxième enfant placé. Un rabais fratrie de 40% est appliqué à chaque enfant, dès le troisième enfant placé.

Mensualisation de la facturation

La mensualisation de la facturation est basée sur le taux de fréquentation et le nombre de jours durant lesquels la prestation est potentiellement offerte. Ce nombre de jours tient compte des semaines de fermeture des structures ou des vacances des Accueillantes en Milieu Familial, ainsi que d'un certain nombre de jours durant lesquels l'enfant est absent (quota d'absence vacances ou maladie). Les absences supplémentaires de l'enfant ne sont pas décomptées, sauf cas exceptionnel. Bien entendu si l'enfant n'est pas du tout absent il n'y a pas de surcoût pour les parents)

- Accueil collectif préscolaire: 47 semaines d'accueil, 45 semaines pour la facturation, soit 225 jours.
- Accueil collectif parascolaire: 39 semaines d'accueil, 38 semaines pour la facturation, soit 190 jours
- Accueil familial préscolaire: 47 semaines d'accueil, 45 semaines pour la facturation, soit 225 jours.

- Accueil familial parascolaire: 39 semaines d'accueil, 38 semaines pour la facturation, soit 190 jours.

Pour obtenir le tarif mensuel fixe, il suffit donc de multiplier le tarif journalier par le taux de fréquentation et par le nombre de jours pris en compte annuellement (225 ou 190) et de diviser par 12.

Évolution de la politique tarifaire

Le Réseau AJEMA est opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2009, après quelques mois d'utilisation le modèle tarifaire a montré que les principes de détermination sous-jacents étaient adéquats.

La politique tarifaire a été adaptée une première fois le 1^{er} août 2011 avec en particulier des rabais fratrie plus importants.

Une deuxième modification de la politique tarifaire a eu lieu le 1^{er} août 2014. Les changements concernent les tarifs planchers et les tarifs plafonds pour une journée d'accueil. Ces adaptations visent à une augmentation du taux contributif moyen des parents. Ces mesures sont rendues nécessaires afin que les communes partenaires puissent continuer à assumer l'augmentation des charges financières consécutives à la création de nouvelles places d'accueil dans le réseau.