Rapport explicatif sur l'avant-projet de modification de la Loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) visant l'intégration des bourses d'étude dans la facture sociale

1. Introduction

La dépendance du revenu d'insertion (RI) d'un nombre élevé de jeunes adultes constitue une réalité sociale inquiétante. Selon les derniers chiffres disponibles, 2'100 jeunes adultes âgés de 18 à 25 ans sont inscrits auprès d'un Centre social régional (CSR). 1500 d'entre eux, c'est-à-dire environ 70%, ne disposent pas d'une formation professionnelle accomplie.

Préoccupé par cette problématique aux conséquences sociales et financières majeures – il convient de rappeler qu'une année de RI pour une personne seule coûte en moyenne environ 25'000.- par année –, le Conseil d'Etat a décidé en 2006 du lancement du programme d'insertion par la formation professionnelle (FORJAD) sous la responsabilité du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) et du Département de l'économie (DEC). Ce programme prévoit l'entrée en apprentissage de jeunes adultes sans formation professionnelle issus du RI. La majorité suit une formation duale classique en entreprise. Les autres personnes se répartissent entre les écoles professionnelles publiques et privées ainsi que parmi les institutions spécialisées dans l'insertion de personnes en situation de handicap. Afin de créer les meilleures conditions pour la réussite de leur apprentissage, des maîtres socio-professionnels accompagnent et encadrent ces jeunes adultes. Grâce à ce programme et à l'appui des milieux économiques, près de 250 jeunes adultes, répartis en deux volées, sont aujourd'hui inscrits dans FORJAD. Les résultats scolaires obtenus par les jeunes adultes faisant partie de la première volée sont encourageants. Le taux de réussite est de 70% en moyenne. Avant les examens de juin 2008, celui de la deuxième volée s'élève à 90%. Au vu de ces résultats, une troisième volée de 220 jeunes adultes est prévue pour la rentrée scolaire 2008/2009, ce qui porterait le total de personnes de la classe d'âge de 18-25 ans au RI sans formation professionnelle inscrits dans FORJAD à plus de 450 (30% des jeunes adultes concernés).

Fort de ces résultats et de sa détermination de faire de la formation des jeunes adultes qui en sont dépourvus une priorité de la présente législature, le Conseil d'Etat souhaite désormais dépasser le statut de projet-pilote et pérenniser le programme FORJAD. Cette volonté rend nécessaire deux changements importants par rapport à la pratique actuelle.

Il s'agit d'une part d'orienter vers FORJAD tout jeune adulte au RI sans formation professionnelle certifiée qui est en mesure de suivre ce programme. Dans le futur, le rôle du RI consisterait pour l'essentiel en la préparation de ces jeunes adultes pour l'entrée dans FORJAD par le biais de mesures d'insertion et/ou d'activation spécifiques. Pour prévenir le risque d'une installation durable à l'aide sociale, le RI deviendrait ainsi pour cette classe d'âge un dispositif d'orientation vers la formation professionnelle. L'objectif du Conseil d'Etat est d'atteindre le nombre de 800 jeunes adultes inscrits dans FORJAD dès la rentrée scolaire 2010/2011.

Il s'agit d'autre part de remplacer le financement des frais d'entretien de ces jeunes adultes qui est actuellement assumé par le RI (alimentation, transport, habillement, loyer, etc.) par les bourses d'étude. Ce passage se justifie à plusieurs titres, dont notamment le fait qu'il ferait correspondre leur situation de jeunes en apprentissage avec une source de financement prévue pour garantir l'accès à la formation.

Ce transfert se heurte en l'état à deux obstacles majeurs. Premièrement, en raison des dispositions régissant les conditions d'octroi des bourses d'étude par l'Office cantonal des bourses d'étude (OCBE), le passage du RI à l'OCBE des jeunes adultes inscrits dans FORJAD s'avère impossible. Cet obstacle touche en particulier les jeunes adultes issus d'une famille qui est elle-même au RI et les ménages de travailleurs pauvres. Pour y remédier, les critères d'octroi des bourses d'étude doivent être revus et harmonisés avec les normes du RI.

Il s'agit en outre d'appliquer cette harmonisation à l'ensemble des bénéficiaires des bourses d'étude de façon à éviter toute inégalité de traitement avec des boursiers FORJAD. Le Conseil d'Etat propose l'entrée en vigueur des nouvelles modalités d'octroi des bourses d'étude pour les boursiers FORJAD dès 2009. Leur généralisation à l'ensemble des boursiers vaudois devra intervenir dès 2010.

En second lieu, le budget des bourses d'étude se trouve à l'heure actuelle à la seule charge de l'Etat, alors que le RI fait partie de la facture sociale (FS). Le RI est donc financé conjointement par le Canton et les communes, à raison de 50% pour chaque partenaire. Le transfert du financement des frais d'entretien des jeunes adultes dans FORJAD du RI vers les bourses d'étude se ferait aujourd'hui sans participation des communes entraînant donc une charge supplémentaire pour l'Etat. Pour remédier à cet obstacle, le Conseil d'Etat propose une modification de la composition de la FS, moyennant l'intégration des bourses d'étude dans la FS en contre-partie de la reprise par le Canton de l'ensemble des dépenses du Service de protection de la jeunesse (SPJ) encore inscrites dans la FS, ainsi que des charges nettes du Centre d'orientation et de formation professionnelle (COFOP). En outre, afin de garantir la neutralité des coûts pour les communes, il est proposé d'ajuster l'accord signé en août 2007 entre le Conseil d'Etat, l'Union des communes vaudoises (UCV) et l'Association des communes vaudoises (AdCV) («Accord Canton-Communes») en vue de l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2008, de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Enfin, pour tenir compte de la dynamique des coûts des trois régimes concernés – SPJ, COFOP, OCBE –, il y a également lieu d'envisager un ajustement de l'«Accord Canton-Communes» pour la période allant jusqu'en 2017, soit le dernier exercice de la première phase définie dans cet accord.

2. Financement des frais d'entretien des jeunes adultes dans FORJAD par le système des bourses d'étude et harmonisation des normes du RI et de l'OCBE

La meilleure illustration de l'impossibilité actuelle du transfert de financement des frais d'entretien des jeunes adultes dans FORJAD du RI à l'OCBE peut être donnée à travers l'exemple d'un jeune adulte au RI qui vit avec ses parents eux-mêmes bénéficiaires de l'aide sociale. Alors que la part du RI de ce jeune adulte se monte au maximum à Fr. 1'200 par mois, son entrée dans une formation peut provoquer une chute drastique du revenu disponible de la famille.

Comme il ressort du tableau 1 ci-dessous, les charges actuellement reconnues par l'OCBE avant le calcul du droit à une bourse d'étude sont certes plus élevées que celles du RI.

Tableau 1. Comparaison mensuelle des normes actuelles de l'OCBE et des normes du RI

	Famille monoparentale avec un jeune adulte	Famille monoparentale avec deux jeunes adultes	Famille monoparentale avec trois jeunes adultes	Famille avec un jeune adulte	Famille avec deux jeunes adultes	Famille avec trois jeunes adultes
OCBE (charges reconnues)	Fr. 3'300	Fr. 4'100	Fr. 4'900	Fr. 3'900	Fr. 4'700	Fr. 5'500
RI (normes de loyer: région 2)	Fr. 2'600	Fr. 3'600	Fr. 4'100	Fr. 3'600	Fr. 4'100	Fr. 5'000
Revenu disponible pour une famille au RI suite à l'entrée en formation d'un jeune adulte	Fr. 1'400 (-46%)	Fr. 2'500 (-30%)	Fr. 2'900 (-29%)	Fr. 2'500 (-30%)	Fr. 2'900 (-29%)	Fr. 3'900 (-22%)

En raison des mécanismes de calcul de l'octroi d'une bourse d'étude et du plafonnement à 110.- par mois de l'allocation complémentaire versée au titre de participation aux frais d'entretien, il n'y a cependant pas de correspondance effective entre les charges admises et la bourse octroyée. Du point de vue de la cohérence des politiques sociales cantonales et de l'égalité de traitement, il existe donc aujourd'hui un impératif d'harmonisation des normes entre le RI et l'OCBE. Il s'agit par ce biais d'éviter de pousser des familles au RI ayant un enfant qui entre en formation en-dessous du seuil de pauvreté reconnu. Le même constat est valable pour les familles aux revenus salariaux inférieurs aux normes du RI qui ne sont pas inscrites auprès d'un CSR.

Pour garantir le financement des frais d'entretien des jeunes adultes dans FORJAD par le système des bourses d'étude, pour renforcer la subsidiarité du RI et pour assurer l'égalité de traitement entre boursiers, le Conseil d'Etat envisage dès lors une harmonisation complète des normes de l'OCBE et du RI. Cette harmonisation implique la réduction des charges reconnues par l'OCBE et le déplafonnement des montants des bourses d'étude pour les boursiers dépendants, ainsi que la réduction de la norme de loyer pour les jeunes adultes au RI sans formation professionnelle accomplie vivant seuls et se trouvant sans charge de famille. Par ce biais, trois objectifs peuvent être atteints. Premièrement, garantir que le passage au système des bourses n'induise pas des ruptures d'apprentissage pour des jeunes adultes issus de familles au RI ou ayant des revenus salariaux inférieurs aux normes du RI. Deuxièmement, rendre possible le versement de bourses d'étude selon les critères harmonisés entre le RI et l'OCBE à l'ensemble des jeunes adultes vivant chez leurs parents aux moyens financiers limités. Troisièmement, permettre le transfert du financement des frais d'entretien des jeunes adultes dans FORJAD du RI à l'OCBE

2.1. Réduction des charges reconnues par l'OCBE pour les boursiers dépendants et déplafonnement des bourses d'étude jusqu'à concurrence des normes du RI

Force est de constater que c'est uniquement en comblant la différence réelle entre les charges et les revenus de la famille de la personne requérante d'une bourse qu'il est possible d'appliquer pleinement l'article 2 LAEF. Pour ce faire, le Conseil d'Etat envisage de réduire les charges reconnues par l'OCBE en contre-partie du déplafonnement des bourses d'étude jusqu'à concurrence des normes actuelles du RI (frais d'entretien et loyer), telles qu'elles ressortent du tableau 1.

Dans l'exemple susmentionné de la famille au RI sans salaire avec un jeune adulte entrant en formation, le montant versé par les bourses d'étude au titre de frais d'entretien équivaudrait exactement au montant auparavant assuré par le RI, frais d'étude en sus. Dans le cas d'une famille non-inscrite au RI mais dont les revenus salariaux sont inférieurs aux normes du RI, la bourse d'étude versée correspondrait à la différence entre charges et revenus reconnus jusqu'à concurrence de la part revenant au requérant selon les normes harmonisées. Si cette famille a un jeune adulte en formation, qu'elle dispose d'un salaire annuel de Fr. 40'000 et que les charges reconnues sont de Fr. 46'800, la partie de la bourse d'étude destinée aux frais d'entretien s'élèverait à Fr. 6'800 par année ou à Fr. 567 par mois. Plus de 1300 ménages dont les revenus sont inférieurs aux normes de l'aide sociale verraient ainsi leur revenu disponible augmenter de près de Fr. 6'000 par année en moyenne par le biais du système des bourses d'étude. Il s'agit pour la grande majorité d'entre eux de familles de salariés pauvres dont le revenu se situe au-dessous des normes du RI. Autrement dit, ces ménages renoncent aujourd'hui à s'adresser à un CSR alors qu'ils seraient en droit de le faire.

L'harmonisation proposée aurait cependant également un impact pour quelque 1300 ménages bénéficiant aujourd'hui d'une bourse et dont les revenus se situent entre les normes du RI et les normes actuelles de l'OCBE. Ces ménages verront pour la plupart l'allocation

complémentaire de Fr. 1320 par année disparaître. Leur droit à une bourse au titre de frais d'études resterait par contre intact. Afin d'amortir l'impact financier de l'harmonisation des normes pour ces boursiers, le Conseil d'Etat envisage d'appliquer cette partie du nouveau régime dès 2010 seulement aux nouveaux boursiers.

2.2. Jeunes adultes dans FORJAD vivant seuls et normes de loyer du RI

Un problème particulier se pose pour les jeunes adultes inscrits dans FORJAD qui vivent seuls. Ils sont plus de la moitié à se trouver dans cette situation, qui résulte souvent d'un rapport conflictuel avec leur famille. En raison des dispositions légales en matière de reconnaissance de l'indépendance financière prévues par le système des bourses – activité lucrative d'au moins 18 mois précédant le début de la formation –, seule une très petite minorité des jeunes adultes au RI pourraient acquérir ce statut de manière automatique. Or, ce n'est qu'en pouvant bénéficier de bourses d'étude dont les montants s'approchent des bourses d'indépendants qui sont calquées sur le RI d'une personne seule (Fr. 1'100 par mois au titre de forfait d'entretien et Fr. 650 pour le loyer) que le transfert du RI à l'OCBE peut être envisagé. L'accès à la bourse d'étude pour les jeunes adultes vivant seuls dépendra d'un examen approfondi de leur situation par un professionnel de l'action sociale et du constat formel de l'impossibilité de réintégrer le foyer familial. En amont, tout devra être entrepris pour rapprocher à nouveau les jeunes adultes en question de leurs parents. Le programme FORJAD permet aujourd'hui déjà de constater que dans de nombreux cas, ce rapprochement devient réalité au moment de l'entrée en formation professionnelle du jeune adulte.

Afin de garantir la poursuite du processus de formation de ces jeunes adultes, le Conseil d'Etat prévoit comme pour les boursiers dépendants une harmonisation des normes entre le RI et l'OCBE. Elle se situe sur deux niveaux.

Premièrement, il s'agit de réduire la norme de loyer pour les jeunes adultes au RI sans formation accomplie vivant seuls à Fr. 650 par mois. Les normes actuelles pour les personnes seules s'élèvent respectivement à Fr. 805 dans la région Nyon-Rolle, à Fr. 765 dans les régions de l'Est lausannois, Morges-Aubonne, Prilly-Echallens, Lausanne, Ouest lausannois, Orbe-Cossonay-La Vallée, Riviera et Yverdon-Grandson, et à Fr. 670 dans les régions Aigle-Bex-Pays-d'Enhaut et dans la Broye. Par ce biais, la norme de loyer maximale admise par l'OCBE pour les jeunes adultes dans FORJAD vivant seuls atteindrait la norme de loyer appliquée à l'ensemble des quelque 800 boursiers indépendants. Cette mesure s'intègre dans le cadre d'une révision partielle de la Loi sur l'action sociale vaudoise (LASV).

En second lieu, il s'agit d'harmoniser les normes en matière d'obligation d'entretien des parents pour des jeunes adultes vivant seuls et d'introduire un mécanisme d'avances sur bourses d'étude. Le risque qu'une bourse d'étude ne puisse aujourd'hui être octroyée en raison du refus des parents de remplir leur obligation d'entretien est en effet important. Pour y pallier, deux mécanismes permettent d'empêcher qu'une rupture familiale avérée ne péjore les chances d'insertion professionnelle des jeunes adultes concernés. Le premier mécanisme consiste à harmoniser les normes relatives à l'obligation d'entretien en calquant les normes du RI sur celles des bourses d'étude. Par ce biais, une bonne transition entre les deux régimes peut être garantie. Le deuxième mécanisme consiste à verser une avance sur bourse d'étude pour les jeunes adultes dans FORJAD vivant seuls dont les parents sont solvables et de mettre en place un système de recouvrement des créances. L'Etat deviendrait ainsi créancier face aux parents défaillants et pourrait entreprendre par la suite des démarches de recouvrement au nom du jeune adulte. L'Etat ne saura en effet se substituer à ces parents sans pouvoir récupérer l'avance consentie à leur enfant auprès d'eux. Sur la base de la jurisprudence (ATF 106 II 287, 123 III 161, 133 III 507), cette subrogation de l'Etat en matière de recouvrement d'avances sur bourses ou prêts est possible. Compte tenu des dispositions actuelles de la

LAEF (art. 15), il est aujourd'hui seulement envisageable de verser des prêts à des jeunes adultes se trouvant dans cette situation. Cette disposition s'appliquerait cependant uniquement pendant l'année 2009. Dans le cadre de la révision partielle de la LAEF, il conviendra de modifier l'article 15 afin de jeter les bases pour une application systématique et généralisée du principe de l'avance sur bourses d'étude tout en tenant compte des implications administratives qui en découlent.

En ce qui concerne la comparaison de la situation financière des boursiers indépendants aujourd'hui reconnus comme tels par l'OCBE et des futurs boursiers FORJAD vivant seuls, il est important de noter que la différence dans la prise en considération des revenus d'apprentissage ou autres revenus salariaux qui existe à l'heure actuelle entre le RI et l'OCBE serait maintenue. La franchise sur ces revenus s'élève à Fr. 640 par mois pour les boursiers indépendants et à Fr. 200 par mois pour les jeunes adultes au RI vivant seuls. Ce traitement différent s'explique à la fois par l'acquisition du statut de boursier indépendant après l'exercice d'une activité lucrative pendant au moins 18 mois et par les investissements étatiques en faveur des jeunes adultes dans FORJAD à travers des mesures d'accompagnement socio-professionnel ciblé. Le tableau 2 ci-dessous compare la situation des boursiers indépendants actuels et celle des futurs boursiers FORJAD.

Tableau 2. Comparaison boursier indépendant/futur boursier FORJAD vivant seul

	Bourse maximale	**Montant total à disposition (y compris subside partiel à l'assurance-maladie)**
Jeune FORJAD avec revenu d'apprenti-e de 600.- par mois	Fr. 1'360.- par mois	2'174.- par mois
Boursier indépendant avec revenu de 600.- par mois	1'760.- par mois de façon automatique	2'543.- par mois
Jeune FORJAD sans revenu d'apprenti-e	1'760.- par mois	1'987.- par mois
Boursier indépendant sans revenu	1'760.- par mois de façon automatique	1'987.- par mois

Les boursiers indépendants de l'OCBE bénéficieraient donc, dans presque tous les cas de figure, de meilleures conditions financières que les futurs boursiers FORJAD vivant seuls. L'unique exception concerne les boursiers indépendants sans revenu comparés aux futurs boursiers FORJAD sans revenu d'apprenti. Ici les montants financiers à disposition sont être les mêmes.

2.3. Conséquences budgétaires de l'harmonisation des normes entre RI et OCBE et de l'intégration du financement des frais d'entretien des jeunes adultes dans FORJAD dans le système des bourses d'étude

L'harmonisation des normes du RI et de l'OCBE provoque une augmentation budgétaire d'un montant brut de 11.4 millions de francs. Le surcoût à charge de l'Etat de cette harmonisation s'élève à 8.6 millions par année. La diminution de 2.8 millions s'explique par la réduction de la norme de loyer pour les jeunes adultes au RI sans formation et vivant seuls, par la différence entre la prise en charge intégrale de la prime d'assurance-maladie pour les bénéficiaires du RI et le versement d'un subside partiel aux bénéficiaires d'une bourse d'étude, ainsi que par l'impact de l'harmonisation des normes du RI et de l'OCBE relatives à l'obligation d'entretien des parents. Le financement de ce surcoût net pour l'Etat interviendra dès l'exercice budgétaire 2010. Le Conseil d'Etat prévoit d'assurer son financement par le biais de la mesure 5 de son programme de législature («Insérer les jeunes par la formation professionnelle»), sous réserve des dispositions de la Loi sur les finances (LFin).

L'ensemble des mesures (transfert de FORJAD du RI à l'OCBE (12 millions), hausse de la demande pour les bourses d'étude indépendante de ce transfert (2.6 millions), coût de

l'harmonisation des normes entre RI et OCBE (11.4 millions) donnera lieu à une augmentation brute globale du budget de l'OCBE pour 2010 de 26 millions. Les 8.6 millions de coût net liés à l'harmonisation pourra être financé à travers la mesure 5 du programme de législature. Les 2.6 millions liés à l'effet démographique par le biais de la mesure 28 du programme de législature. Le tableau 3 présente un résumé de ces différents éléments financiers.

Tableau 3. Impact budgétaire en 2010 de l'harmonisation des normes du RI et de l'OCBE et de l'intégration des jeunes adultes dans FORJAD dans le système des bourses d'étude

Budget concerné	**Impact financier**
OCBE	+ 26 millions
RI (sur la base des volées 2 (150 jeunes), 3 (objectif: 220 jeunes), 4 (objectif: 250 jeunes) et 5 (objectif: 300 jeunes) de FORJAD) y compris réduction du RI de 1.8 millions suite à la baisse de la norme de loyer et l'harmonisation des critères en matière d'obligation d'entretien des parents	- 13.8 millions
Subsides à l'assurance-maladie	- 1 millions
Sous-total	***11.2 millions***
Financement par la mesure 5 PL	8.6 millions
Financement par la mesure 28 PL	2.6 millions
Total	**0 millions**

L'exercice budgétaire 2009 serait seulement concerné par le transfert du financement des frais d'entretien des jeunes adultes dans FORJAD du RI à l'OCBE ainsi que par la hausse de la demande de bourses d'étude. Le tableau 4 résume les éléments financiers y relatifs.

Tableau 4. Impact budgétaire en 2009 de l'intégration des jeunes adultes dans FORJAD dans le système des bourses d'étude

Budget concerné	**Impact financier**
OCBE	+ 11.9 millions
RI (sur la base des volées 2 (150 jeunes), 3 (objectif: 220 jeunes) et 4 (objectif: 250 jeunes) de FORJAD) y compris réduction du RI de 1.7 millions suite à la baisse de la norme de loyer	- 11.1 millions
Subsides à l'assurance-maladie	- 0.8 millions
Total	**0 millions**

Le coût net de 8.6 millions par année découlant de l'harmonisation des normes de l'OCBE avec celles du RI doit être considéré comme un investissement dans l'avenir à la fois pour les jeunes adultes concernés et pour les finances publiques vaudoises. En ce qui concerne ce deuxième point, force est de constater qu'à défaut de l'obtention d'un titre de formation professionnelle (CFC), le risque de permanence prolongée à l'aide sociale est important. En prenant en considération dix années de fonctionnement du programme FORJAD (2006-2016), on peut estimer qu'environ 2'200 jeunes adultes vont pouvoir accomplir leur formation professionnelle par ce biais. Bien qu'à défaut d'être inscrit dans ce programme une partie d'entre eux puisse sortir du RI de façon temporaire pendant des périodes de bonne conjoncture, ils compteront également parmi les personnes salariées les plus exposées au chômage ou au retour à l'aide sociale en cas de récession.

A partir d'une estimation conservatrice selon laquelle grâce à FORJAD la durée au RI de ces jeunes adultes a pu être réduite de deux an, le coût net identifié est plus que compensé par les non dépenses au titre du RI engendrées par FORJAD. Une année au RI – y compris le coût de délivrance de la prestation par les Centres sociaux régionaux (CSR) – génère des dépenses d'environ 25'000.- en moyenne par personne adulte. L'économie brute pour 2'200 jeunes adultes sur dix ans serait ainsi de 110 millions ou de 11 millions par année. L'économie nette

en tenant compte du coût de l'harmonisation des normes serait ainsi de 2.4 millions par année. En partant d'une réduction de la durée à l'aide sociale de trois ans, estimation réaliste, l'économie globale pour l'Etat et les communes se situerait à hauteur de 8 millions par année.

Par ailleurs, il s'agit également de tenir compte des économies administratives découlant du présent projet. La gestion des dossiers des 520 jeunes adultes faisant partie du programme FORJAD en 2009 passera à l'OCBE. Les normes du suivi administratif des bénéficiaires des bourses d'étude ne prévoyant pas d'entretien mensuel contrairement au RI, le transfert des dossiers en 2009 génère une réduction des besoins en emplois administratifs dans les CSR à hauteur de 5 postes équivalent temps plein (ETP) contre 2 postes ETP crées à l'OCBE. L'économie en 2009 s'élèvera ainsi à 260'000.-. Dès 2010, avec un nombre total de jeunes adultes dans FORJAD prévu à hauteur de 800 jeunes, l'économie passera à 400'000.-.

3. Intégration des bourses d'étude dans la facture sociale

L'intégration des bourses d'étude dans la FS ne doit pas entraîner une augmentation des charges pour les communes. Une telle opération présuppose donc la mise en œuvre de compensations, notamment en retirant de la facture sociale d'autres prestations qui en relèvent aujourd'hui. Les dépenses nettes pour les bourses à charge de l'Etat sont budgétisées à 31 millions en 2008. Les compensations au niveau de la FS se chiffrent donc à quelque 15.5 millions.

On rappellera par ailleurs que, dans le cadre de la convention signée en août 2007 par le Conseil d'Etat, le Comité de l'UCV et celui de l'AdCV, la décision a été prise de réduire la FS de 38 millions durant les 10 prochains exercices et de 52.1 millions au-delà. En 2008, cette réduction de 38 millions sera effectuée par une simple soustraction, sans modification du contenu de la FS.

3.1. Compensations proposées

Pour le Conseil d'Etat, les modifications du contenu de la FS consécutives à l'intégration dans celle-ci des bourses d'étude et d'apprentissage ne doivent pas remettre en cause le travail qui a été effectué lors de l'élaboration de la Loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) visant à donner une plus grande cohérence au contenu de la FS.

De même, il s'agit d'éviter d'apporter des modifications susceptibles d'entraîner des effets pervers. Les différentes catégories de dépenses intégrées dans la FS étant souvent liées les unes aux autres, la prudence s'impose sous peine de provoquer des distorsions. Inutile en effet de recréer ailleurs les biais que l'on cherche à supprimer en intégrant les bourses d'études et d'apprentissage dans la FS.

Fort de ces constats et afin de respecter le mandat constitutionnel qui charge l'Etat, et l'Etat seul, d'organiser la protection de l'enfance, de la jeunesse et des personnes dépendantes (art. 63, al. 3), le Conseil d'Etat propose de compenser l'intégration dans la FS des bourses d'étude et d'apprentissage, aujourd'hui à la charge exclusive de l'Etat, en en retirant l'ensemble des dépenses du Service de protection de la jeunesse portées dans la FS (charge totale : 69.2 millions) et les charges nettes du Centre d'orientation et de formation professionnelle (COFOP), qui relèvent aujourd'hui de la FS (charge totale : 6.6 millions).

Une telle modification entraîne un transfert de charges pour l'Etat de 16.7 millions, soit un montant inférieur à ceux retenus dans le cadre de l'accord conclu l'été passé entre le Conseil d'Etat et les comités de l'UCV respectivement de l'AdCV. Ces montants seraient donc diminués d'autant pour respecter l'équilibre financier entre l'Etat et les communes. L'accord

devrait donc être modifié et la FS réduite de 21.3 millions de 2010 jusqu'en 2017 et de 35.4 millions au-delà.

Le tableau 5 ci-dessous indique l'impact financier net de l'intégration des bourses d'étude dans la FS selon les modalités de compensation susmentionnées.

Tableau 5. Impact net intégration des bourses d'étude dans la facture sociale: budget 2010

	FS: composition actuelle budget 2008 (mios Fr.)		***FS: nouvelle composition (mios Fr.)***	
	Etat	**Communes**	**Etat**	**Communes**
Bourses d'étude (impact facture sociale)				
• Budget 08	31	-	21.5*	21.5*
• Hausse dossiers+	2.6	-	1.3	1.3
• Harmonisation normes: impact net	8.8	-	4.4	4.4
RI FORJAD*	6	6	-	-
SPJ	34.6	34.6	69.2	-
COFOP	3.3	3.3	6.6	-
Sous-total	***86.3***	***43.9***	***103***	***27.2***
Accord CE/UCV/AdCV (2009-2017)	38	-38	21.3	-21.3
Total (2009-2017)	124.3	5.9	124.3	5.9

+ Impact budget 2009. Budget 2010: sous réserve de l'évolution du nombre de demandes.
* Volées FORJAD 2-5 sur une base de 800 jeunes adultes dans FORJAD dès la rentrée scolaire 2010/2011.

En 2009, seuls les jeunes adultes dans FORJAD seraient concernés par l'harmonisation des normes entre RI et OCBE. Le transfert de charges pour l'Etat s'en voit alourdi. Il en découle un ajustement transitoire de l'«Accord Canton-Communes» (tableau 6).

Tableau 6. Transfert du financement des frais d'entretien des jeunes adultes dans FORJAD du RI à l'OCBE et intégration des bourses d'étude dans la facture sociale: budget 2009 (impact net)

	FS: composition actuelle budget 2008 (mios Fr.)		***FS: nouvelle composition (mios Fr.)***	
	Etat	**Communes**	**Etat**	**Communes**
Bourses d'étude (impact facture sociale)				
• Budget 08	31	-	20.2*	20.2*
• Hausse dossiers	2.6	-	1.3	1.3
RI FORJAD*	4.7	4.7	-	-
SPJ	34.6	34.6	69.2	-
COFOP	3.3	3.3	6.6	-
Sous-total	***76.2***	***42.6***	***97.3***	***21.5***
Accord CE/UCV/AdCV (2009-2017)	38	-38	16.9	-16.9
Total (2009-2017)	114.2	4.6	114.2	4.6

*Volées 1-4 FORJAD.

3.2. Mécanisme d'ajustement en fonction de l'évolution des coûts

Sur la base des données disponibles pour la période 1999-2007, le taux de croissance annuel moyen est de 6.3% pour le régime des bourses d'étude, de 5.1% pour le COFOP ainsi que de 2.8% pour les montants du SPJ qui sont encore inscrits dans la facture sociale.

Le Conseil d'Etat propose que ce mécanisme correctif soit mis en œuvre jusqu'en 2017, soit le dernier exercice de la première phase définie dans l'accord CE/UCV/AdCV.

Les dépenses pour les bourses d'études d'une part, celles de protection de la jeunesse et du COFOP d'autre part, vont continuer à évoluer à des rythmes différents au cours des prochaines années, sans qu'à ce jour l'on puisse identifier précisément ces rythmes. Il est proposé de créer un mécanisme qui permette d'en tenir compte et de corriger en conséquence les charges incombant aux partenaires financeurs (Etat et communes).

Le mécanisme proposé consiste à comparer chaque année, une fois les comptes bouclés, les dépenses nettes pour les bourses avec celles des deux autres régimes, en prenant comme premier point de référence les chiffres retenus pour le présent chiffrage. Sur cette base, les dépenses des deux derniers régimes excèdent de 33.4 millions les dépenses pour les bourses. Si les comptes bouclés 2010 révèlent une augmentation de plus de 2 millions de cet écart, le 50% de cette augmentation est ajouté à la FS de l'exercice concerné. Si ces mêmes comptes révèlent au contraire une diminution de plus de 2 millions de cet écart, le 50% de la diminution est déduit de la FS. Pour les exercices suivants, il est procédé de façon similaire, la dernière année qui voit une correction de la FS étant prise comme point de référence.

4. Changement légaux

Les trois modifications ayant un impact sur la composition de la facture sociale (cf. chiffre 3.1 ci-dessus) amènent à l'aménagement suivant des lois en vigueur:

Au niveau de la LOF, la liste des lois contenant des dépenses et des recettes entrant dans la facture sociale doit être adaptée, en y faisant apparaître la LAEF et en y supprimant la loi sur la protection des mineurs (LProMin) et la loi sur l'enseignement secondaire supérieur (LESS) (art. 2 LOF). L'article de la LOF qui énumère les types de dépenses entrant dans la facture sociale (art. 15) ne subit qu'un changement pour supprimer la référence au COFOP. En revanche, l'intégration dans la FS de nouvelles dépenses (bourses d'étude) et le retrait de celle-ci des dépenses du SPJ qui en relèvent aujourd'hui n'exigent pas d'autre modification de cet article. En ce qui concerne l'article 16 concernant les revenus et les remboursements, il est modifié pour supprimer la référence au COFOP.

En outre, conformément au système actuel de renvois à la LOF, la LAEF doit être assortie d'un tel renvoi, tandis que les renvois existants dans la LProMin et la LESS doivent être abrogés.