

PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur l'initiative populaire "en faveur des familles - pour des places suffisantes en nurseries et garderies"

et

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET
ordonnant la convocation des assemblées de communes aux fins de se prononcer sur cette initiative et sur son
contre-projet

et

RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur la motion Cohen-Dumani et consorts pour la création d'une fondation pour l'accueil de la petite enfance

sur le postulat Elisabeth Stucki et consorts proposant de combler le déficit en matière de structures d'accueil
pour la petite enfance

sur la motion Odile Jaeger demandant au Conseil d'Etat de revoir entièrement le système des « Mamans de
jour » afin de revaloriser ce concept de garde en milieu familial et d'offrir un véritable choix diversifié en
matière d'offre d'accueil de jour de la petite enfance

sur la question écrite Odile Jaeger Lanore qui demande une réponse du Conseil d'Etat sur la motion lors de
l'examen du projet de loi sur l'accueil de jour de la petite enfance

et sur la motion Odile Jaeger et consorts pour une pluralité de formation en matière des métiers d'accueil de
la petite enfance

TABLE DES MATIERES

1. EXPOSE DES MOTIFS RELATIF A LA LOI SUR L'ACCUEIL DE JOUR DES ENFANTS (LAJE)

RESUME	4
a) Introduction	4
b) La qualité de l'accueil des enfants	6
c) Des réseaux d'accueil de jour	6
d) Une fondation pour l'accueil de jour des enfants	7
e) Principales données chiffrées	9
PARTIE I : SITUATION ACTUELLE	11
1. Un contexte favorable	11
2. La famille en mutation	14
3. Un manque de places chronique	16
4. La qualité d'accueil des enfants	17
5. L'organisation actuelle de l'accueil de jour	21
6. Le coût actuel des places d'accueil	23
7. Le financement des places d'accueil dans le canton de Vaud	25
PARTIE II : PROJET DE LOI SUR L'ACCUEIL DE JOUR DES ENFANTS (LAJE)	27
1. Objets de projet de loi	27
2. Définitions	28
3. Qualité de l'ensemble des milieux d'accueil de jour	30
4. Réseaux d'accueil de jour	38
5. Fondation pour l'accueil de jour des enfants	44
6. Subventionnement de l'accueil de jour des enfants	56
7. Récapitulatif du financement de l'ensemble de l'accueil collectif et familial de jour	65
8. Procédure de consultation	69
9. Motion Cohen-Dumani et Consorts pour la création d'une fondation pour l'accueil de la petite enfance	79
10. Postulat Elisabeth Stucki et consorts proposant de combler le déficit en matière de structure d'accueil pour la petite enfance	80
11. Motion Odile Jaeger demandant au Conseil d'Etat de revoir entièrement le système des « Mamans de jour » afin de revaloriser ce concept de garde en milieu familial et d'offrir un véritable choix diversifié en matière d'offre d'accueil de jour de la petite enfance	84
12. Question écrite Odile Jaeger Lanore qui demande une réponse au Conseil d'Etat sur la motion lors de l'examen du projet de loi sur l'accueil de jour de la petite enfance	87
13. Motion Odile Jaeger et consorts pour une pluralité de formation en matière des métiers d'accueil de la petite enfance	88
14. Commentaires article par article	90
15. Conséquences	106
2. PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT SUR L'INITIATIVE	111
3. TEXTE DE L'INITIATIVE ET SUITE DE LA PROCEDURE	111
4. CONCLUSION	113
5. PROJET DE DECRET	115

1. EXPOSE DES MOTIFS RELATIF AU PROJET DE LOI SUR L'ACCUEIL DE JOUR DES ENFANTS (LAJE)

RESUME

a) Introduction

Dans le canton de Vaud, comme ailleurs en Suisse, la population doit faire face à une pénurie de places d'accueil de jour des enfants, en dépit d'une augmentation régulière de l'offre d'accueil. Ainsi, même si le nombre de places d'accueil collectif est passé de 3'004 en 1995 à 5'075 en août 2004 et que les enfants fréquentent les structures d'accueil à temps partiel (en moyenne à mi-temps), il manque dans le canton de Vaud plus de 1'000 places pour les enfants de 0 à 3 ans si l'on retient le taux de 15 places pour 100 enfants. Il manque également plus de 6'000 places dans des structures parascolaires. Par ailleurs, il devient de plus en plus difficile de recruter de nouvelles mamans de jour : on comptait ainsi fin 2003 1'275 mamans de jour contre 1'428 en 1999 et 1'388 en 1996. La répartition de l'offre d'accueil sur le territoire du canton est d'autre part très inégale. Cette pénurie pose notamment problème lorsqu'il s'agit de concilier vie familiale et vie professionnelle. De nombreuses familles ont par ailleurs de la difficulté à assumer le coût des places d'accueil si elles ne sont pas subventionnées par les pouvoirs publics ou par leur employeur. Il faut relever que la situation dans le canton est très diverse, certaines communes ayant d'ores et déjà déployé des efforts pour répondre aux besoins dans ce domaine. Dans certains cas, les parents paient 20% des coûts, dans d'autres, ils financent plus de 90% des coûts. La plupart du temps, l'accès aux structures d'accueil des enfants soutenues par les communes est réservé aux seuls habitants de ces entités. Or de nombreuses communes n'ont pas le bassin de population justifiant la mise en place de structures d'accueil sur leur territoire. La collaboration entre tous les partenaires, et notamment sur le plan intercommunal, est une nécessité pour développer l'accueil de jour des enfants.

Depuis les années nonante, différentes interventions au sein du Grand Conseil vaudois ont demandé le développement d'une politique en matière d'accueil de jour des enfants (nurseries, garderies, jardins d'enfants, unités d'accueil pour écoliers, "mamans de jour"). En 2001 notamment, le Grand Conseil prenait en considération une motion pour la création d'une fondation pour l'accueil de la petite enfance. Parallèlement, une initiative constitutionnelle "Pour des places suffisantes en nurseries et garderies" était lancée à la fin de l'an 2000 avec l'appui du Parti socialiste et aboutissait au nombre nécessaire de signatures. L'Union patronale suisse soulignait dans son rapport sur la politique familiale de janvier 2001 la nécessité de répondre au besoin croissant de structures de prise en charge extra-familiale des enfants.

Dans son programme de législature 2003-2007, le Conseil d'Etat du canton de Vaud annonçait également sa volonté de développer l'accueil de jour des enfants et prévoyait d'en faire une action prioritaire avec l'octroi d'importantes ressources financières.

Enfin, la nouvelle Constitution cantonale vaudoise - adoptée récemment en votation populaire et entrée en vigueur en 2003 - prévoit en son article 63 que "en collaboration avec les partenaires privés, l'Etat et les communes organisent un accueil préscolaire et parascolaire des enfants".

On constate donc l'expression d'une forte volonté politique relative au développement des structures d'accueil de jour, collectif et familial, des enfants de moins de 12 ans. C'est dans ce contexte que le projet de loi sur l'accueil de jour des enfants a été élaboré.

Le projet de loi propose le développement de places d'accueil de jour pour les enfants dans le cadre de la mise en œuvre de quatre politiques :

- *Politique familiale* : conjuguer l'éducation des enfants et l'activité professionnelle.
- *Politique sociale* : favoriser l'accès à l'autonomie financière des familles, notamment les familles monoparentales ou à faible revenu.
- *Politique économique* : permettre à l'économie de disposer de compétences et de forces de travail supplémentaires apportées par les femmes au bénéfice d'une formation qualifiée.
- *Politique de promotion de l'égalité des chances* : homme – femme; situation socio-économique aisée – situation socio-économique difficile.

Ce projet de loi a quatre objets principaux :

- Assurer la qualité de l'ensemble des milieux d'accueil de jour des enfants par le régime d'autorisation et de surveillance.
- Tendrer à une offre suffisante en places d'accueil sur tout le territoire du canton, financièrement accessibles.

- Organiser le financement de l'accueil de jour.
- Instituer une fondation de droit public, la Fondation pour l'accueil de jour des enfants, chargée notamment de subventionner l'accueil de jour.

Conformément à la nouvelle Constitution vaudoise, le projet de loi porte sur l'accueil préscolaire et parascolaire, soit sur l'accueil des enfants de 0 à 12 ans.

b) La qualité de l'accueil des enfants

Comme le prévoit l'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants, le placement d'enfant hors du foyer familial à la journée doit faire l'objet d'une autorisation et d'une surveillance. Le projet de loi confirme les dispositions de la loi sur la protection de la jeunesse en confiant à l'autorité cantonale chargée de l'application de l'ordonnance fédérale, à savoir le service de protection de la jeunesse, les compétences dans ce domaine pour l'accueil collectif de jour. Pour ce qui est de l'accueil familial de jour, le projet confirme la pratique en vigueur dans le canton de Vaud en donnant aux communes ou associations de communes la compétence d'autorisation et de surveillance. Par ailleurs, différentes lacunes dans l'exécution de l'ordonnance fédérale sont comblées par le projet de loi, notamment en ce qui concerne l'autorisation et la surveillance de structures parascolaires des enfants.

c) Des réseaux d'accueil de jour

Pour favoriser le développement de l'offre en places d'accueil, le système proposé part de l'existant et valorise ce qui a déjà été entrepris ou qui est en projet, tout en assurant une certaine coordination et la mise en réseau des structures locales. Il est prévu que les instances exploitant ou responsables des lieux d'accueil (communes, associations de communes, associations privées subventionnées ou non, entreprises, Etat) constituent elles-mêmes des réseaux dont elles définissent librement les contours géographiques, les statuts juridiques et les règles financières internes.

Ce qui leur est demandé est de garantir au moins deux des trois types d'accueil (accueil collectif préscolaire, accueil collectif parascolaire, accueil familial de jour) et de présenter un plan de développement quantitatif et qualitatif de l'offre à intervalles réguliers. La règle de base au sein d'un réseau sera de donner accès aux habitants de chaque commune membre du réseau – et aux employés de chaque entreprise membre du réseau - aux places d'accueil proposées par les structures d'accueil collectif et familial membres du réseau, les coûts facturés aux parents relevant alors d'une même politique tarifaire pour le réseau, tenant compte du revenu des parents.

Lorsqu'un réseau est ainsi constitué par les différents partenaires, il peut alors être reconnu par la Fondation pour l'accueil de jour des enfants, laquelle subventionne les structures d'accueil collectif et familial à but non lucratif qui en sont membres. Le solde des coûts est principalement pris en charge par les parents et les communes concernées, après déduction des aides fédérales dans le cadre du programme d'impulsion de la Confédération.

d) Une Fondation pour l'accueil de jour des enfants

La pierre angulaire du système de financement de l'accueil de jour des enfants mis en place par le projet est une fondation de droit public, la Fondation pour l'accueil de jour des enfants, chargée notamment de coordonner et favoriser le développement de places d'accueil et de les subventionner. Les ressources de la Fondation proviennent essentiellement de l'Etat (contribution annuelle), des communes (contribution sociale) et des employeurs (contribution prélevée sur la masse salariale par l'intermédiaire du fonds de surcompensation mis en place par la loi vaudoise sur les allocations familiales). Selon les projections financières effectuées lors de la préparation du projet de loi, la Fondation devrait disposer d'un budget annuel de l'ordre de 32,5 / 36 millions de francs (il est en effet prévu que les premières années, les communes ou entreprises ayant déjà contribué à l'accueil de jour pourront se voir rétrocéder tout ou partie de leur contribution à la Fondation).

Ces ressources devraient permettre à la Fondation de subventionner l'offre en places d'accueil collectif et familial existante – soit environ 10'400 places fin 2005 pour un coût d'environ 193 millions de frs - ainsi que la création de 2'500 nouvelles places en 5 ans, selon les objectifs qu'elle aura fixés pour coordonner l'offre sur le territoire cantonal. Il faut souligner que le montant total des subventions allouées par la Fondation ne représente qu'une partie du financement général de l'accueil de jour, puisque celui-ci, lorsqu'il offrira 12'900 places, représentera un coût total de 250,5 millions de francs environ.

La Fondation octroie ses subventions à des structures d'accueil à but non lucratif, par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour, en tenant compte notamment de la masse salariale du personnel éducatif. Ces subventions se montent à 18% des charges salariales de l'accueil collectif et à l'équivalent au salaire des coordinatrices de l'accueil familial de jour dans les projections effectuées lors de l'élaboration du projet. Il est cependant probable que l'Etat ne pourra pas dès 2006 porter sa contribution au niveau prévu dans le programme de législature du Conseil d'Etat. Dans ce cas, la Fondation devrait limiter sa subvention à la masse salariale de l'accueil collectif à 12,5 % au lieu de 18% en 2006 et en 2007. Une aide au démarrage peut également être accordée. La Fondation fixe les taux, les critères et modalités des subventions octroyées.

Il est prévu que le Conseil de fondation soit composé de 11 membres et d'un président nommés par le Conseil d'Etat, soit 3 représentants de l'Etat, 3 représentants des communes, 3 représentants des milieux économiques, deux

des milieux exploitant les structures d'accueil (employeurs et employés), désignés au sein d'une chambre consultative, et d'un président proposé par les 11 autres membres.

Le Conseil s'organise librement et s'appuie sur une équipe administrative très réduite (2 postes), ainsi que sur les analyses statistiques établies par le service cantonal compétent en la matière.

e) Principales données chiffrées (tableau No 1)

Nbre de places d'accueil fin 2005	10'429 places
	5'402 en collectif préscolaire (0 – 4 ans)
	3'562 en collectif parascolaire (5 – 12 ans)
	1'465 en accueil familial de jour
Coût total de l'offre fin 2005 (sans coût procédure autorisation et surveillance, à charge de l'Etat)	193, 3 millions de frs
Nombre de places créées 2006 - 2010	2'500, soit 12'929 places au total
	1'100 en préscolaire (soit 6'502 places au total)
	1'130 en parascolaire (soit 4'692 places au total)
	270 en accueil familial de jour (soit 1'735 au total)
Coût total de l'offre fin 2010 (sans coût procédure autorisation et surveillance, à charge de l'Etat)	250,5 millions de frs
Budget annuel de la Fondation (dans l'hypothèse d'une contribution de l'Etat à hauteur de celle prévue dans le programme de législature)	32,5 millions (2006) à 36 millions de frs (2010) (rétrocessions prévues pendant 4 ans pour communes et entreprises soutenant déjà accueil de jour)
dont	52 % Etat (en 2010), soit 17,5 millions de frs (+ 1,3 million de frs comme employeur)
	10% communes (en 2010), soit équivalent 5 frs par hab + 0,6 million de frs participation en tant qu'employeur
	33% secteur privé (en 2010), taux de contribution au fonds de surcompensation : 0,08%
	5% Loterie romande (en 2010)
Participation de la Fondation au financement de l'offre en 2008	14,4 % du coût total
Dont	7,5% payés par l'Etat (contribution en tant qu'Etat + en tant qu'employeur)
	1,1% payés par les communes (contribution en tant que communes + en tant qu'employeurs)
	5,1% payés par le secteur privé
	0,7% payé par la Loterie romande
Part du coût total subventionnée par la Confédération	1.4 %
Part du coût total à la charge des parents	40% (correspond à la moyenne actuelle)
Part du coût total à charge des communes ou employeurs membres d'un réseau	44,2%
Coût supplémentaire à charge de l'Etat (y compris autorisation et surveillance)	10 millions de frs (charges supplémentaires liées autorisation et surveillance compensées) + dès 2010 1,3 millions supplémentaire au titre de la contribution de l'Etat à la Fondation en tant qu'employeur

PARTIE I : SITUATION ACTUELLE

1. UN CONTEXTE FAVORABLE

Dans son rapport au Grand Conseil concernant l'accueil de jour de la petite enfance de mai 1997, le Conseil d'Etat a annoncé son intention d'entamer une révision de la loi sur la protection de la jeunesse du 20 novembre 1978 (ci-après : LPJ). Dans ce cadre, les moyens financiers, légaux et organisationnels concernant le secteur de la petite enfance devaient être revus. En date du 15 avril 1998, le Conseil d'Etat a autorisé le Département de la prévoyance sociale et des assurances – dont dépendait alors le Service de protection de la jeunesse (SPJ) – à effectuer une consultation générale des milieux intéressés sur l'avant-projet de loi sur l'aide à la jeunesse. En octobre 1999, le Conseil d'Etat a décidé de soumettre les éléments pertinents de l'exposé des motifs et le chapitre de loi relatif à l'accueil de jour de la petite enfance au Comité de pilotage d'EtaCom. Ce dernier s'est prononcé en avril 2000.

Le projet dit « loi sur l'aide à la jeunesse » (LAJe) a été déposé en octobre 2000. La Commission parlementaire chargée d'examiner ce projet a siégé de décembre 2000 à septembre 2001. Les débats ont principalement porté sur les questions relatives à la prévention et à l'accueil de jour de la petite enfance. Dans l'intervalle, en juin 2001, le Grand Conseil a pris en considération la motion Cohen-Dumani et consorts pour la création d'une fondation pour l'accueil de la petite enfance. Il demandait au Conseil d'Etat de dégager les moyens nécessaires pour réaliser une étude de faisabilité et de présenter un exposé des motifs et projet de loi relatif à l'accueil de jour en tenant compte des résultats de cette étude.

En février 2002, le rapport contenant les premiers résultats de l'étude de faisabilité a été présenté au Conseil d'Etat. En juin 2002, le Grand Conseil a refusé le projet de LAJe au stade de l'entrée en matière et demandé l'établissement d'un nouveau rapport sur la motion Cohen-Dumani et un exposé des motifs complémentaire.

Après la décision du Grand Conseil de juin 2002, le Conseil d'Etat a décidé de retirer son projet de loi et de présenter deux projets de lois distincts : il convenait en effet de modifier la partie « accueil de jour de la petite enfance » pour tenir compte de la motion Cohen-Dumani. Dans un second temps, il a été décidé d'y ajouter un troisième texte portant sur l'aide aux associations de jeunesse et la création d'un poste de délégué ad hoc demandé par la commission parlementaire lors de l'examen du premier texte.

Le nouveau dispositif légal est donc divisé comme suit :

- loi sur la protection des mineurs
- loi sur l'accueil de jour des enfants
- loi sur l'aide à la jeunesse ou loi sur la prévention.

Le projet de loi présenté ci-dessous traite de toutes les questions relatives à l'accueil de jour des enfants de 0 à 12 ans. Il tient compte de l'ensemble des travaux effectués ces dernières années, et notamment de l'étude sur la faisabilité d'une fondation cantonale menée par un expert indépendant, déposée en novembre 2002 et rendue publique en mars 2003.

Depuis le rapport du Conseil d'Etat sur l'accueil de jour de la petite enfance en 1997, plusieurs éléments nouveaux se sont produits qui tendent à démontrer l'existence d'un climat favorable à un développement de la collaboration entre partenaires en vue d'une meilleure réponse aux besoins en matière d'accueil de jour des enfants. On peut notamment citer chronologiquement ces dernières années :

- l'initiative constitutionnelle du parti socialiste vaudois aboutie à fin 2000 demandant à ce que le droit des enfants à bénéficier d'une place dans une structure d'accueil soit inscrit dans la Constitution ;
- le rapport de l'Union patronale suisse de janvier 2001 intitulé « L'Union patronale suisse et la politique familiale » qui, tout en rappelant que les parents sont prioritairement responsables de leurs enfants, souligne la nécessité de répondre au besoin croissant de structures de prise en charge extra-familiale des enfants, pour permettre aux familles de mieux concilier vie professionnelle et vie de famille;
- la nouvelle Constitution vaudoise adoptée par le peuple en septembre 2002, qui prévoit à son article 63, chiffre 2 que « En collaboration avec les partenaires privés, l'Etat et les communes organisent un accueil préscolaire et parascolaire des enfants » ;
- le programme fédéral d'impulsion visant à encourager la création de places supplémentaires pour l'accueil de jour des enfants afin d'aider les parents à mieux concilier famille et travail ou formation. L'Assemblée fédérale a ainsi accordé le 30 septembre 2002 un crédit d'engagement de CHF 200 millions pour financer, pour une durée de 4 ans, les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants du 4 octobre 2002 et arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants du 30 septembre 2002).
- La publication de l'étude « La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte », qui contient une analyse économique réalisée en Suisse romande confirmant les résultats d'une étude menée à Zürich en 1999 qui démontrait le rendement élevé des structures d'accueil pour la collectivité. L'étude romande démontre que

la pénurie des structures d'accueil génère un manque à gagner considérable pour la collectivité, pouvoirs publics compris (Mackenzie Oth L., « La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte », Conférence latine des déléguées à l'égalité Genève, novembre 2002) ;

- Le programme de législature 2003-2007 du Conseil d'Etat, rendu public en mars 2003, dans lequel le Conseil d'Etat indique que « *le soutien aux familles est jugé essentiel. C'est pourquoi le gouvernement s'efforcera de répondre à la demande grandissante en matière d'accueil des enfants. En collaboration avec les partenaires concernés (communes et économie privée), il augmentera la capacité d'accueil pré et parascolaire (garderies, nurseries, etc.) afin de permettre aux parents de concilier plus facilement vies familiale et professionnelle* ».
- La résolution de l'Union des communes vaudoises sur ce programme de législature adoptée le 16 avril 2003, par laquelle l'UCV souligne que les communes « s'approprient à assumer de nouvelles charges ces prochaines années, en matière de police de proximité et de politique d'accueil de la petite enfance, notamment. ».
- **Cependant, ces nombreuses et claires interventions politiques doivent aussi être confrontées aux contraintes de l'article 163 Cst-VD quant au financement de tout projet de loi ou de décret entraînant des charges nouvelles. Il s'agit en particulier de l'augmentation de la subvention de l'Etat de 5 millions (montant actuel) à 15 millions. Dans ce qui suit les simulations budgétaires relatives à la Fondation s'appuient sur une contribution de l'Etat de Vaud à hauteur de 15 millions, mais le Conseil d'Etat prévoit un déploiement progressif, au fur et à mesure de l'identification de compensations financières possibles. Bien évidemment, le Grand Conseil pourrait décider, dans le cadre des décisions budgétaires, d'accélérer ce déploiement.**

2. LA FAMILLE EN MUTATION

Pour se développer harmonieusement, l'enfant a besoin d'établir des liens stables et sécurisants, en premier lieu au sein de sa famille, avec ses parents et sa parenté, mais également avec son entourage social. Au cours des dernières décennies, dans le canton de Vaud comme ailleurs en Suisse et en Europe, la structure de la famille a subi une profonde mutation. De plus en plus fréquemment, les deux parents mènent une activité professionnelle ou une activité similaire, parfois par choix, très souvent par obligation. Ainsi dans le canton de Vaud, selon les données provenant du Recensement fédéral de la population 2000 (RFP 2000), 68,7% des femmes ayant des enfants de 0 à 12 ans sont actives professionnellement : cette proportion est de 65,4% pour les mères d'enfants de 0 à 4 ans et de 72,5% pour les mères d'enfants de 5 à 12 ans.

... des conséquences sur le plan économique

Une meilleure offre en matière de places d'accueil permettrait aux familles de mieux concilier travail et obligations familiales. Elle permettrait notamment d'éviter que des parents ne soient contraints de cesser ou diminuer leur activité professionnelle après la naissance de leur premier enfant. Certes plusieurs d'entre eux le font volontairement et avec joie, pour se consacrer à l'éducation de leur enfant. Mais pour certaines familles, une cessation ou une diminution d'activité peut impliquer des conséquences économiques les plaçant dans une situation difficile. Cette baisse d'activité de personnes formées peut avoir une incidence négative pour l'ensemble de la collectivité : c'est le cas, par exemple, du personnel soignant. Ainsi, l'une des mesures envisagées par le Service de la santé publique (SSP) du canton de Vaud pour lutter contre la pénurie de ce type de personnel consiste à développer l'offre en places d'accueil leur permettant de poursuivre leur activité professionnelle. Une enquête menée en 2001 auprès des collaborateurs des Hospices cantonaux du canton de Vaud a montré que « si les besoins de garde d'enfants étaient parfaitement réglés, on pourrait compter sur une augmentation du taux d'activité d'environ 200 personnes à raison de 20%, soit environ 40 emplois à plein temps dont un tiers pour le personnel soignant » (Enquête sur le problème des garderies pour le personnel des Hospices cantonaux en région lausannoise, 26 octobre 2001).

... des conséquences sur le plan social

D'autre part, le nombre de familles monoparentales va croissant : de 14'073 en 1995, leur nombre est passé à 16'190 en 2000. Parmi ces 16'190 familles monoparentales, 6'640 sont des familles avec enfants de 0 à 12 ans, dont la personne référente est active sur le plan professionnel. Selon les perspectives démographiques pour le canton de Vaud du Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS) de 2001, le nombre de familles monoparentales pourrait continuer d'augmenter et atteindre 17'463 en 2015. Pour ces familles, l'existence de places d'accueil pour les enfants est une absolue nécessité. Il faut rappeler également que pour les personnes sans emploi, les places d'accueil pour les enfants revêtent une importance fondamentale : en effet, pour pouvoir bénéficier des prestations de l'assurance-chômage, il convient d'être apte au placement. L'un des critères de cette aptitude est la possibilité attestée de disposer d'un mode de garde pour son enfant. En automne 2004, le Tribunal fédéral des assurances prenait une décision allant dans ce sens.

Les nouveaux modes de vie des familles, et notamment l'éloignement géographique lié à une plus grande mobilité des personnes, ne permettent souvent plus, comme par le passé, de faire appel à la famille élargie pour le soutien aux parents et pour la garde des enfants.

... des conséquences pour la socialisation des enfants

Par ailleurs, la taille des familles a diminué, le nombre de personnes par ménage privé est passé de 2,6 en 1970 à 2,2 en 2000, et la taille des ménages familiaux est passée de 3,9 en 1970 à 3,7 en 2000. Les structures d'accueil constituent un lieu où les enfants peuvent rencontrer leurs pairs et développer leurs compétences sociales. Elles peuvent également favoriser l'intégration sociale de familles migrantes.

Les structures d'accueil de jour des enfants contribuent aussi à favoriser l'intégration sociale des enfants en situation de handicap, en permettant à ces enfants de développer leurs compétences sociales, affectives, intellectuelles et physiques, et d'enrichir l'expérience éducative du lieu d'accueil. A ce sujet, on peut noter que pour les enfants en âge préscolaire en situation de handicap, une commission d'intégration précoce a été mise en place par l'Etat de Vaud, qui peut financer quelques heures hebdomadaires d'appui à l'équipe éducative permettant ainsi aux structures d'accueillir et de socialiser ces enfants. Il existe également des structures connues sous le terme de « jardins d'enfants thérapeutiques » qui accueillent des enfants en âge préscolaire dont l'état exige une prise en charge particulière, notamment en raison d'une maladie ou d'un handicap mental, psychique, physique, sensoriel ou instrumental. L'objectif de ces structures est de favoriser la meilleure intégration sociale possible de ces enfants.

Tous ces éléments, qui témoignent de la profonde mutation de l'organisation sociale qui a eu lieu ces dernières années, rendent nécessaire le développement de modes d'accueil de jour des enfants, de qualité et financièrement accessibles, pour assurer tant la garde des enfants que leur bonne intégration dans la société, et ce, en complémentarité avec la famille.

3. UN MANQUE DE PLACES CHRONIQUE

Même si le nombre de places d'accueil de jour dans le canton de Vaud est en augmentation constante, le manque de places reste chronique. Cette insuffisance est aussi soulignée par les milieux économiques. Ainsi, par exemple, le manque « criant » de places d'accueil est relevé spontanément par les entreprises interrogées dans le cadre de l'« étude de compétences régionales » mandatée par la Plate-forme économique de la Côte (PEC) et publiée en août 2002 lorsqu'il s'agit d'évaluer les infrastructures et les services existants dans la région.

Un manque théorique de 1'000 places en préscolaire et de 6'000 places en parascolaire

Le nombre de places pour les enfants de la naissance à la fin de la quatrième année d'école primaire dans les structures d'accueil à temps d'ouverture élargi et autorisées par le SPJ est passé de 3'004 en 1995 à 5'075 en août 2004. Ces structures ouvertes de 10 à 12 heures par jour permettent aux parents de mener une activité professionnelle. Mais si l'on prend un taux de 15 places pour 100 enfants, il manque en 2004 dans le canton de Vaud plus de 1'000 places pour les enfants de 0 à 3 ans. Le canton du Jura a retenu dans le cadre de sa planification en matière d'accueil des enfants un taux de 15 à 18 places pour 100 enfants. Ce taux est également préconisé pour les enfants âgés de moins de 3 ans par le « réseau des modes de gardes d'enfants et d'autres mesures destinées à concilier les responsabilités professionnelles et familiales des hommes et des femmes de la Communauté européenne ». A noter que le réseau européen préconise l'existence d'une place pour 90% des enfants âgés de plus de 3 ans.

En retenant le taux de 15 places pour 100 enfants, il manque plus de 6'000 places dans les structures parascolaires, et ce en tenant compte des places actuellement offertes dans les structures d'accueil à temps d'ouverture élargi, dans les structures d'accueil à temps d'ouverture restreint pouvant bénéficier d'une aide fédérale et des places chez les mamans de jour. Il faut souligner dans ce contexte que la répartition des places d'accueil sur le territoire du canton est très inégale.

Une fréquentation généralement à temps partiel

Il faut aussi relever que différentes études menées dans plusieurs régions du canton montrent que la grande majorité des enfants ne fréquentent pas les structures d'accueil à plein temps mais à temps partiel. Ainsi, une étude menée en été 2002 dans la région Morges-Aubonne pour l'Association régionale pour l'accueil de l'enfance (ARAE) a mis en lumière que les places dans les structures d'accueil à temps d'ouverture élargi étaient occupées en moyenne par 2,1 enfants.

L'absence de données centralisées

Il n'existe à l'heure actuelle pas de statistiques centralisées, précises et utilisables pour l'ensemble du canton permettant de mesurer l'ampleur de la pénurie. Les enfants sont bien souvent, du fait de la pénurie, inscrits sur plusieurs listes d'attente par leurs parents qui tentent ainsi de maximiser les chances de trouver une place. Il est donc difficile à ce stade d'évaluer le nombre exact de places qui devraient être créées pour satisfaire la demande.

Le cas particulier de l'accueil d'urgence

Par ailleurs, il faut relever les difficultés que pose l'accueil d'urgence des enfants. En règle générale, les enfants malades ne sont pas acceptés dans les structures d'accueil collectif mais seulement chez certaines mamans de jour. La Croix-Rouge vaudoise a mis en place un service de garde d'enfants malades, dont le coût est fonction du revenu des parents, ainsi qu'un service « Parents-secours » intervenant pour répondre aux besoins de parents momentanément malades ou indisponibles.

Une assurance maladie offre également ce type de couverture à ses assurés. La prise en charge des enfants malades reste cependant une offre limitée, et qui n'est pas accessible financièrement à l'ensemble des parents.

4. LA QUALITE DE L'ACCUEIL DES ENFANTS

Se basant sur l'article 316 du Code civil, l'ordonnance du Conseil fédéral du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants (OPEE) prévoit notamment que « le placement d'enfants hors du foyer familial est soumis à autorisation et surveillance ». Elle précise les conditions d'octroi des autorisations et certaines exigences qualitatives de l'accueil collectif et familial de jour. Dans le canton de Vaud, depuis 1978, la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) confie au Département de la formation et de la jeunesse (DFJ, ci-après le Département), auquel est rattaché le SPJ, cette compétence d'autorisation et de surveillance des institutions accueillant à la journée plusieurs enfants de moins de 12 ans.

Cette disposition a été maintenue dans la nouvelle loi sur la protection des mineurs (LProMin, mai 2004), à titre de mesure transitoire, dans l'attente de l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

On peut souligner que les milieux économiques accordent de l'importance à la qualité de l'accueil des enfants. Ainsi, selon une enquête effectuée par Pro Familia Suisse en juillet 2001 auprès des entreprises suisses, il est essentiel de porter non seulement l'attention sur l'aspect quantitatif de l'offre en places d'accueil mais également à la dimension qualitative, car « une infrastructure offrant de bons services de gardes d'enfants constitue un élément essentiel de l'intégration des femmes dans le marché de l'emploi ».

C'est cet objectif de qualité de l'accueil de jour que vise à garantir la procédure d'autorisation et de surveillance : il s'agit en particulier de s'assurer que les enfants sont accueillis dans des conditions favorables à leur développement, et de prévenir tout mauvais traitement.

4.1 Autorisation et surveillance de l'accueil collectif de jour

A l'heure actuelle, le SPJ délivre les autorisations prévues par l'ordonnance fédérale aux structures d'accueil collectif dès lors que le cadre de référence (directives) qu'il a développé à cette fin est respecté. Ce cadre de référence contient des normes de fonctionnement garantissant un certain niveau de prise en charge des enfants sur les plans matériel et qualitatif. Il fixe notamment le taux d'encadrement des enfants par du personnel formé et les qualités personnelles et professionnelles de la directrice de la structure et du personnel, conformément à l'ordonnance fédérale, ainsi que certaines spécifications liées aux locaux.

Dans les structures à temps d'ouverture élargi, une professionnelle doit être présente pour 5 bébés (jusqu'à 18 mois), une pour 7 trotteurs (de 18 à 24/30 mois), une pour 10 grands (24/30 mois à l'âge d'entrée à l'école enfantine) ; une pour 12 enfants de l'entrée à l'école enfantine jusqu'à 12 ans.

A titre comparatif, on peut noter qu'à Genève, la norme fixée par le Service de protection de la jeunesse est de 4 enfants de 0-1 an par adulte, de 5 enfants de 1-2 ans par adulte, de 8 enfants de 2-3 ans par adulte et 10 enfants de 3-4 ans par adulte. A Neuchâtel, le règlement d'application de l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants du 13 novembre 2002 prévoit un taux d'encadrement des enfants d'un adulte pour 4 enfants accueillis de moins de 12 mois, un adulte pour 6 enfants accueillis de 12 à 23 mois, d'un adulte pour 8 enfants accueillis de 24 à 35 mois et d'un adulte pour 10 enfants accueillis dès 36 mois. Hors de Suisse, le ratio enfant par personnel formé est de 3 enfants par professionnel au Danemark, quel que soit l'âge des enfants, et de 4 à 6 enfants par professionnel en fonction des âges des enfants aux Pays-Bas. Le ratio australien est le même que celui actuellement édicté par le SPJ.

Structures actuellement surveillées

Le SPJ assure la surveillance des structures d'accueil collectif à temps d'ouverture élargi (nurseries, garderies, unité d'accueil pour écoliers), sauf dans le cas d'une grande commune où la tâche de la surveillance des centres de vie enfantine municipaux a été déléguée par convention à un service communal. Les conseillères éducatives du SPJ s'assurent ainsi de l'adéquation des structures d'accueil aux normes requises et de l'existence de conditions favorables à un accueil de qualité des enfants. Elles procèdent pour ce faire à des visites régulières des structures – au moins tous les deux ans mais aussi souvent que nécessaire. Dans la pratique, les conseillères éducatives sont amenées, dans le cadre de ce dialogue, à formuler des recommandations et à donner des pistes de réflexion aux équipes en place pour, si nécessaire, améliorer les conditions d'accueil.

A l'heure actuelle, à l'exception des unités d'accueil pour écoliers (UAPE), les structures parascolaires (cantines, devoirs surveillés, accueil en milieu scolaire) ne font pas l'objet d'autorisation et de surveillance, même si en droit elles sont soumises à l'ordonnance fédérale. Il y a donc là une lacune à combler dans l'exécution de l'OPEE.

Par ailleurs, le SPJ n'assure actuellement pas une surveillance systématique des structures d'accueil à temps d'ouverture restreint (jardins d'enfants, haltes-jeux, etc. qui accueillent les enfants au maximum pour 3 heures et demi consécutives) mais intervient en cas de plainte ou de demande particulière. Sur mandat du SPJ, l'établissement cantonal d'assurances (ECA) assure une surveillance des locaux pour les aspects de sécurité des enfants et de la protection contre les incendies, comme il le fait pour les structures d'accueil à temps d'ouverture élargi. Depuis 1997, un soutien concret aux structures d'accueil à temps d'ouverture restreint est assuré par un service itinérant d'appui pédagogique aux haltes-jeux et aux jardins d'enfants du canton, service rattaché à l'association Petite

Enfance Pool (PEP) et bénéficiant d'une contribution du SPJ correspondant aux charges salariales du personnel éducatif. Toutefois cet appui ne peut pas être apporté à toutes les structures concernées. En Ville de Lausanne, l'Association des centres d'accueil de la petite enfance (ACAE) fournit différentes prestations aux structures qui lui sont affiliées. Par ailleurs, depuis mars 2003, pour une période pilote de deux ans, le PEP offre un appui logistique à ses abonnés, grâce au soutien de l'Entraide familiale vaudoise.

Conformément à l'OPEE, et ce tant pour les structures d'accueil collectif à temps d'ouverture élargi que pour les structures d'accueil à temps d'ouverture restreint, lorsque des défauts sont constatés et que l'intervention des conseillères éducatives ne permet pas de les corriger, le SPJ met en demeure la directrice de l'établissement de prendre sans retard les mesures nécessaires. Si les mesures n'ont pas d'effet ou paraissent d'emblée insuffisantes, le SPJ retire l'autorisation et prend en temps utile les dispositions nécessaires à la fermeture de l'établissement. S'il y a péril en la demeure, le SPJ ordonne la fermeture de l'institution.

4.2 Autorisation et surveillance de l'accueil familial de jour

Conformément à l'OPEE, les personnes qui publiquement s'offrent à accueillir régulièrement dans leur foyer, à la journée et contre rémunération, des enfants de moins de 12 ans, connues actuellement sous le nom de « mamans de jour », doivent être au bénéfice d'une autorisation et sont soumises à surveillance. Conformément à la LPJ et aux dispositions maintenues à titre transitoire dans la LProMin, le SPJ est l'autorité compétente dans ce domaine. Comme pour l'accueil collectif de jour, il a développé un cadre de référence pour l'accueil familial.

Comme le lui permet la LPJ, le SPJ a actuellement délégué la compétence d'autorisation et de surveillance de l'accueil familial de jour à 346 communes. Ces communes exercent ces compétences le plus souvent par l'intermédiaire d'une structure de coordination organisée, connue sous le nom de « réseau de mamans de jour ». Une conseillère éducative rattachée au SPJ est chargée d'assurer la cohérence, sur le plan cantonal, du fonctionnement de l'accueil familial de jour. Elle veille notamment au respect du cadre de référence et soutient les activités des réseaux et leur développement.

Le travail des coordinatrices

Les différents réseaux emploient des coordinatrices chargées notamment de recruter les familles candidates à l'accueil, d'évaluer la capacité d'accueil des familles candidates et de formuler des préavis afin que les communes auxquelles le SPJ a délégué cette tâche établissent les autorisations, les interdictions et les retraits d'autorisation. Les coordinatrices organisent également les placements d'enfants auprès des familles autorisées et s'assurent que parents et mamans de jour sont réciproquement informés sur les modalités d'accueil. Elles assurent également le suivi et la surveillance des familles d'accueil, et vérifient le bon développement physique, psychique et moteur des enfants placés. Pour ce faire, elles se rendent en principe deux fois par année au domicile des mamans de jour. Les coordinatrices organisent également des Relais-contact. Ces lieux d'information, de soutien, de rencontres et d'échanges pour les mamans de jour ont pour vocation de renforcer et d'améliorer la qualité de l'accueil.

Depuis 2000, les coordinatrices nouvellement engagées doivent être au bénéfice d'une formation dans le domaine social ou de la petite enfance, ou d'une formation équivalente. Elles sont par ailleurs tenues de suivre la formation spécifique qui a été mise en place par le SPJ en collaboration avec des organismes de formation, notamment l'Ecole d'études sociales et pédagogiques (EESP). La formation continue et les rencontres régulières entre coordinatrices font partie intégrante de leur temps de travail.

Lorsque la compétence d'autoriser et de surveiller les mamans de jour a été déléguée aux communes, ce sont ces dernières qui prononcent, en cas de non respect des normes en vigueur, l'interdiction d'une maman de jour. Dans certains cas, le fait que les coordinatrices ne sont pas toujours les employées de la commune détentrice de l'autorisation mais peuvent être celles d'une association à laquelle la gestion du réseau de mamans de jour a été confiée a pu poser des problèmes. Si la compétence n'a pas été déléguée aux communes, c'est le SPJ qui se charge d'interdire, en cas de nécessité, une maman de jour. Dans tous les cas lorsque la maman de jour ne respecte pas l'interdiction et continue d'accueillir des enfants, c'est le SPJ qui prononce une amende pouvant aller jusqu'à 1'000.- frs, conformément à l'OPEE. En cas d'insoumission à l'autorité, le SPJ peut dénoncer la maman de jour au juge d'instruction.

5. L'ORGANISATION ACTUELLE DE L'ACCUEIL DE JOUR

5.1 Accueil collectif de jour

Les structures d'accueil collectif autorisées par le SPJ sont soit privées, dépendant par exemple d'une association ou d'une fondation, soit dans certains cas, sont rattachées à une administration communale, ou pour les structures d'accueil mises en place pour le personnel de l'Etat, à l'administration cantonale. Quelques entreprises ont mis en place des structures d'accueil pour les enfants de leur personnel. La plupart du temps, lorsqu'elles sont subventionnées, ces structures d'accueil sont réservées aux habitants des communes ou aux employés des entreprises qui les financent. Dans certaines régions du canton, des communes se sont entendues par convention intercommunale pour élargir l'accès d'une ou plusieurs structures d'accueil collectif à leurs habitants.

Il existe par ailleurs d'autres milieux d'accueil collectif, en particulier parascolaire, qui ne font pas actuellement l'objet d'une autorisation du SPJ –même si cela devrait être le cas conformément à l'OPEE. Il n'existe pas de données centralisées concernant l'organisation et le fonctionnement de ces milieux, dont on sait que certains fonctionnent de manière bénévoles ou semi-bénévoles alors que d'autres ont recours à des personnes rémunérées.

5.2 Accueil familial de jour

A l'heure actuelle, les mamans de jour peuvent travailler dans des conditions très différentes. Celles qui font offre publique doivent s'annoncer auprès de l'autorité compétente pour être au bénéfice d'une autorisation et faire l'objet d'une surveillance au sens de l'OPEE. Ce n'est pas le cas des personnes accueillant des enfants sans avoir fait offre publique, pour lesquelles il n'existe pas d'informations centralisées.

La situation des mamans de jour au bénéfice d'une autorisation et surveillées peut être très diverse, selon les régions du canton, et notamment selon qu'elles sont ou non rattachées à l'un des 34 réseaux existants, et selon l'organisation retenue par chacun de ces réseaux. Ces réseaux peuvent être rattachés directement à un service communal ou à une association de communes, ou encore leur gestion peut être confiée à des associations telles que la Croix-Rouge Vaudoise ou l'Entraide familiale vaudoise, et couvrir des territoires de taille variable, ce qui a une incidence sur l'activité et le coût des coordinatrices. Dans certains de ces réseaux, l'activité de la coordinatrice se limite à l'autorisation et à la surveillance des mamans de jour, dans d'autres, la coordinatrice intervient pour placer les enfants en orientant les parents. De plus en plus de réseaux fonctionnent ou envisagent de fonctionner en caisse centrale (système du tiers payant) pour replacer l'enfant au cœur de la relation entre mamans de jour et parents, pour stabiliser la rémunération des mamans de jour et pour développer ce type d'accueil.

Il faut relever que la situation actuelle de l'accueil familial de jour se caractérise par une difficulté croissante à répondre à la demande des parents, par un grand *turn-over* des personnes agréées ainsi que par des problèmes à recruter de nouvelles mamans de jour. On comptait ainsi fin 2003 1'275 mamans de jour contre 1'428 en 1999 et 1'388 en 1996. Parmi les facteurs expliquant cette situation, on trouve l'isolement dans lequel peuvent se trouver ces personnes, leur faible rémunération horaire (certaines d'entre elles sont encore payées selon un taux horaire de moins de 4.- frs l'heure) et le fait que bien souvent, elles ne sont rémunérées que pour les heures effectives de garde des enfants. Elles sont dès lors tributaires des décisions quotidiennes des parents de placer ou non leur enfant. Les variations de placement sont le plus souvent dues à une volonté ou à une nécessité pour les parents de réaliser des économies sur le plan financier.

La situation des coordinatrices peut varier grandement selon les régions du canton, d'un réseau à l'autre, en fonction notamment du nombre de mamans de jour rattachées au réseau concerné. Si certaines coordinatrices sont employées à plein temps, d'autres ne consacrent qu'une demi-journée par semaine à cette activité. Depuis 2000, selon les directives du SPJ, le temps de travail des coordinatrices nouvellement recrutées est d'au minimum 30%. Sur recommandation de la Communauté d'intérêt pour l'accueil familial de jour (CIAFJ) qui regroupe les différents partenaires actifs dans le domaine de l'accueil de jour, le rapport de référence est d'un poste de coordinatrice à 100% pour un réseau de 70 mamans de jour. Même porté à un minimum de 30%, le temps de travail des coordinatrices des réseaux de mamans de jour soulève de nombreux problèmes, notamment d'accessibilité du service de placement des enfants à la population, de suivi des mamans de jour, de connaissance du tissu local, éléments qui, outre le fait qu'ils génèrent des coûts administratifs supplémentaires, peuvent avoir un impact sur la qualité du suivi des enfants placés.

Comme pour d'autres politiques publiques, la collaboration intercommunale, voire la régionalisation, semble être une nécessité en matière d'accueil de l'enfance. En effet, pour les petites communes, assumer seules une structure d'accueil collectif ou un réseau de mamans de jour est difficile – parce que potentiellement la charge financière peut être importante et qu'elles ne disposent le plus souvent pas du bassin de population suffisant – et, pour les grandes communes, des problèmes peuvent surgir par les effets de débordement.

6. LE COUT ACTUEL DES PLACES D'ACCUEIL

Il est très difficile d'évaluer avec précision le coût d'une place d'accueil. En effet, il n'existe pas dans le canton de Vaud de données statistiques fiables à ce sujet. Différents modes de calcul des coûts sont en effet appliqués par les structures qui ne comptabilisent pas de la même manière leurs charges. Par ailleurs, selon les structures, on entend par place d'accueil le nombre d'enfants que les locaux permettent d'accueillir, ou le nombre d'enfants qui peuvent être accueillis du fait du personnel présent, ou encore le nombre de places d'accueil effectivement occupées par des enfants. d'autre part, le coût annuel ne reflète pas toujours la prestation offerte : certaines structures sont en effet ouvertes 210 jours par année, d'autre 230 jours, d'autres enfin, plus rares, 250 jours par an. Du fait de ces différents modes de calcul, d'une part, et de l'hétérogénéité des conditions de travail et des locaux, d'autre part, l'estimation du coût d'une place d'accueil peut varier grandement.

6.1 Coût d'une place d'accueil préscolaire en milieu collectif

Frais d'investissement

Pour ce qui est des structures d'accueil collectif, l'Institut Interface mandaté par la Confédération dans le cadre des travaux préparatoires au programme d'impulsion adopté en automne 2002 évalue les frais d'investissement à 1% des frais d'exploitation. Dans le canton de Vaud, on peut relever que la mise en place de garderies a fait l'objet, dans certains cas, d'une aide des pouvoirs publics dans le cadre de la loi fédérale sur les aides aux investissements dans les régions de montagne et de la loi vaudoise sur le développement régional. Cette aide consiste actuellement en des prêts sans intérêts, octroyés par l'intermédiaire d'associations régionales.

Frais d'exploitation

Les frais d'exploitation d'une structure d'accueil collectif consistent en moyenne en 80% de frais de personnel et en 20% de frais généraux et de locaux.

L'une des caractéristiques des structures d'accueil collectif sur le plan financier, c'est qu'elles sont souvent déficitaires, en raison de la fluctuation non prévisible de la fréquentation. Ainsi, selon Interface, « on admet qu'une crèche fonctionne à plein régime lorsqu'elle affiche un taux d'occupation de 90% ». D'autre part, malgré la forte demande, une structure nouvellement créée n'affiche pas un taux d'occupation maximal dès le départ, les parents attendant pour inscrire leur enfant que la structure ait fait ses preuves en matière de qualité. Les parents, dès lors qu'ils ont mis en place un système de garde pour leur enfant, même « bricolé » ou utilisant plusieurs modes de garde différents par jour, ne changent pas immédiatement leurs habitudes dès qu'un nouveau lieu s'ouvre.

Dans le canton de Vaud, on estime que le coût annuel moyen d'une place d'accueil à plein-temps dans une structure préscolaire est de l'ordre de frs. 24'000.- (valeur 2003).

6.2 Coût d'une place dans une structure parascolaire

Selon les informations disponibles dans le canton de Vaud, le coût annuel d'une place d'accueil dans une structure parascolaire peut être évalué entre frs. 11'000.- et frs 14'000.-, selon le type de la prestation (valeur 2003).

6.3 Coût d'une place d'accueil en milieu familial

Le coût annuel moyen d'une place d'accueil chez une maman de jour comprend, outre la rémunération horaire de la personne accueillant les enfants, les frais liés au fonctionnement du réseau de mamans de jour, à savoir les salaires des coordinatrices et autres frais administratifs. Il est estimé à frs 14'000.- (valeur 2003), pour une rémunération horaire de la maman de jour de frs 4.- par enfant accueilli.

En raison du coût des places d'accueil souvent trop important pour les familles – les parents peuvent lorsque les places ne sont pas subventionnées par les communes prendre en charge plus de 90% des coûts, soit plus de frs 20 000.- par an pour un placement à plein temps dans une structure d'accueil collectif préscolaire – et du déficit structurel des institutions d'accueil de l'enfance, une intervention financière des collectivités publiques complétant celle des parents et des autres partenaires privés est donc nécessaire.

7. FINANCEMENT DES PLACES D'ACCUEIL DANS LE CANTON DE VAUD

Le tableau 2 montre comment le financement de l'accueil de jour, représentant 5'645 places d'accueil, dont 4'234 en accueil collectif autorisées par le SPJ et 1'411 places en milieu familial était assuré en 2001 dans le canton de Vaud.

	Accueil collectif	Accueil familial	Ensemble de l'accueil
Etat	7,4%	1,9%	6,3%
Communes	53,5%	18,7%	46%
Entreprises	5,9%	/	4,8%
Parents	31,6%	79,3%	41,6%
Autres	1,6%	0,1%	1,3 %

Tableau 2 : répartition du financement de l'accueil de jour entre partenaires payeurs, données 2001

La part de l'Etat pour l'accueil collectif comprend le financement des deux structures d'accueil qu'il a mis en place, en tant qu'employeur, a mis en place pour son personnel. Pour ce qui est de la participation des communes et des parents, il convient de souligner que la situation dans le canton n'est pas homogène : en effet, dans certaines structures subventionnées uniquement par l'Etat, les parents assument plus de 90% des coûts, dans d'autres leur participation peut être largement inférieure à la moyenne cantonale. Dans une grande commune jusqu'en 2003, la participation moyenne des parents représentait 20% des coûts. Les partenaires payeurs comptabilisés sous « autres » sont, pour l'accueil collectif de jour, l'Organe vaudois de répartition – Loterie romande, qui intervient actuellement, de manière ponctuelle et sur demande d'une structure d'accueil, en allouant une aide à l'achat de matériel éducatif

ou une participation aux frais d'aménagement, et pour l'accueil familial de jour, des associations telles que la Croix-Rouge et l'Entraide familiale.

7.1 Les subventions actuelles de l'Etat

A l'heure actuelle, les subventions accordées par l'Etat visent à assurer la qualité de l'accueil des enfants: en effet, l'Etat, par le SPJ, pour les structures d'accueil à temps d'ouverture élargi, accorde une subvention pour chacun des postes éducatifs en fonction de sa classification et de la formation de la personne qui l'occupe. L'Etat verse également une indemnité pour la direction. Il subventionne aussi la formation en emploi et la formation complémentaire de régularisation, ainsi que le perfectionnement du personnel. Pour l'accueil de jour en milieu familial, l'Etat participe au financement du salaire des coordinatrices des réseaux selon leur niveau de formation. Il participe aussi aux frais de formation de ces coordinatrices ainsi qu'à ceux des mamans de jour.

Par ailleurs, depuis 1999, une aide au démarrage peut être accordée aux nouvelles structures d'accueil à temps d'ouverture élargi. L'aide ainsi accordée par le Fonds d'aide au démarrage est prélevée sur le Fonds pour la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée. Ce fonds est alimenté par la cinquième partie du montant des taxes perçues par l'Etat sur les loteries, tombolas et lotos. L'aide allouée est accordée prioritairement pour couvrir les charges salariales du personnel éducatif diplômé pendant les premiers mois d'exploitation, pour payer l'équipement de base des locaux et l'aménagement intérieur et extérieur et pour couvrir tout ou partie de la garantie de loyer. Depuis le début 2003, compte tenu du nombre croissant de demandes de soutien, de nouveaux critères d'octroi, respectant une équité de répartition du montant alloué annuellement, et tenant compte des critères de l'aide fédérale ont été élaborés.

Cette aide est accordée à condition que la commune ou la région se soit engagée à participer au financement de la structure. En 2002, le montant total de cette aide au démarrage accordée par l'Etat était de 1,2 million de francs, et en 2004, de 1,436 millions de francs. Signalons toutefois que, dans le cadre de mesures d'économies, le Fonds pour la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée n'a pas été alimenté en 2004 et ne le sera que partiellement en 2005. Cette forte diminution des ressources ne permettra plus de faire face à toutes les demandes de pouvoir bénéficier du Fonds d'aide au démarrage.

PARTIE II : PROJET DE LOI SUR L'ACCUEIL DE JOUR DES ENFANTS (LAJE)

1. OBJETS DU PROJET DE LOI

La loi sur la protection de la jeunesse de 1978, conformément à l'OPEE, posait le principe de la surveillance des placements collectifs et familiaux de jour afin de garantir des prestations et une protection suffisante des enfants placés (rappelons que la LProMin maintient à titre transitoire les dispositions de la LPJ relatif à l'accueil de jour des enfants). L'évolution de la société, comme mentionné ci-dessus, demande que l'offre en places d'accueil soit développée. Comme le relève le Conseil d'Etat dans son rapport au Grand Conseil de 1997 sur l'accueil de jour de la petite enfance, il était nécessaire de clarifier les compétences et les rôles respectifs de l'Etat et des communes, ce qui implique également une clarification des modes de financement.

Le projet de loi sur l'accueil de jour des enfants a pour principaux objets (article premier) :

- d'assurer la qualité de l'ensemble des milieux d'accueil de jour des enfants de 0 à 12 ans dans un souci de prévention et de socialisation des enfants;
- de tendre, sur tout le territoire du canton, à une offre suffisante en places d'accueil, accessibles financièrement ;
- d'organiser le financement de l'accueil de jour des enfants ;
- d'instituer la Fondation pour l'accueil de jour des enfants, sous la forme d'une fondation de droit public.

Différentes dispositions ont pour objectif d'assurer la qualité de l'accueil de jour : il s'agit des dispositions ayant trait au régime d'autorisation et de surveillance (articles 5 à 23) et à la formation (article 24). Ces dispositions confirment la compétence du Département de la formation et de la jeunesse, et plus particulièrement de son Service de protection de la jeunesse dans ce domaine. Le projet prévoit de consolider les procédures d'autorisation et les exigences en matière de formation. Dans cette perspective, le projet donne les bases pour l'élaboration des référentiels de compétences et cadres de référence, et la définition des critères et des compétences d'autorisation et de surveillance, conformément à l'OPEE.

Le projet de loi contient d'autre part des dispositions visant à développer l'offre en places d'accueil et à en organiser le financement (articles 25 à 50). Il est ainsi prévu de mettre en place une fondation de droit public, la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (ci-après la Fondation), financée notamment par l'Etat, les communes et les employeurs. Pour mener à bien les tâches qui lui sont confiées par le projet de loi, la Fondation s'appuie sur les données à but statistique collectées par le Service cantonal de la recherche et de l'information statistiques (SCRIS). Cette fondation est chargée de subventionner l'accueil de jour des enfants dans le canton par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour qu'elle aura reconnus. En mettant en place une telle institution, financée notamment par

les contributions volontaires des employeurs, le projet de loi consacre la volonté de partenariat manifestée par les différents acteurs et par la Constitution vaudoise (article 63), innovant ainsi sur le plan suisse.

Ce projet de loi s'inscrit aussi dans une politique de l'Etat à la fois économique, familiale, sociale et de promotion de l'égalité des chances. En effet, en favorisant la création de places d'accueil, le projet répond aux besoins en personnel qualifié et stable des milieux économiques. Le projet devrait également aider les familles à mieux concilier vies professionnelle et familiale, et à contribuer à la socialisation des enfants dans la société du XXIème siècle. En tendant à rendre l'offre en places d'accueil accessibles financièrement à la population le projet participe à la politique sociale et familiale de l'Etat.

Enfin, le projet donne la base légale à la création de structures d'accueil pour les enfants du personnel de l'Etat (article 51).

2. DEFINITIONS

L'article 2 du projet de loi pose différentes définitions.

2.1 Les milieux d'accueil de jour des enfants

Par milieu d'accueil de jour des enfants, on entend toutes les personnes, institutions ou structures accueillant ou organisant l'accueil, pour la journée, des enfants âgés de moins de 12 ans, hors de leur foyer familial.

Le projet distingue différents milieux d'accueil :

- structures d'accueil collectif préscolaire: ce sont les structures qui accueillent régulièrement durant la journée plusieurs enfants n'ayant pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire. Font partie de cette catégorie les jardins d'enfants thérapeutiques qui accueillent pour la journée des enfants dont l'état exige une prise en charge particulière, notamment en raison d'une maladie ou d'un handicap mental, psychique, physique, sensoriel ou instrumental. En revanche, les lieux d'accueil (jardins d'enfants par exemple) rattachés à des écoles privées ne font pas partie de cette catégorie. Ils sont désormais soumis au régime d'autorisation prévu par la loi sur l'enseignement privé, pour autant que les activités préscolaires et d'école enfantine soient organisées par une école privée entrant dans le champ d'application de cette loi pour l'enseignement primaire qu'elle dispense.
- structures d'accueil collectif parascolaire : ce sont les structures qui accueillent régulièrement dans la journée des enfants ayant atteint l'âge de la scolarité obligatoire, en dehors du temps consacré à l'enseignement, pour deux au moins des trois types d'accueil suivants : accueil du matin avant l'école, accueil de midi, accueil de l'après-midi après l'école. Les lieux accueillant les enfants pour un seul de ces types d'accueil (cantines, devoirs surveillés) ne font pas partie au sens du projet de loi des structures d'accueil collectif parascolaire : il s'agit là de ne pas entraver le développement d'un accueil semi-bénévole tel qu'il existe actuellement. Font partie de la catégorie des structures d'accueil collectif parascolaire les structures parascolaires thérapeutiques.
- structures de coordination de l'accueil familial de jour : ce sont les structures qui sont chargées de coordonner, de gérer, de développer et d'animer les activités menées dans le cadre de l'accueil familial de jour.
- personnes pratiquant l'accueil de jour : personnes accueillant dans leur foyer, à la journée et contre rémunération, régulièrement et de manière durable, des enfants. Par « de manière durable », on entend un accueil pour une durée de 3 mois ou plus. Il s'agit là d'éviter de surcharger administrativement les communes ou associations de communes qui sont les autorités compétentes pour ce qui est de l'autorisation et de la surveillance de l'accueil familial de jour.

En principe, ces personnes, institutions, structures ne devraient pas accueillir les enfants au-delà de la soirée. Dans la pratique, et compte tenu notamment des exigences de certains secteurs professionnels, notamment dans le domaine de la santé, il est possible que certaines structures ou personnes puissent être appelées à accueillir des enfants au-delà de 20 heures. Les modalités de cet accueil seront fixées dans tous les cas en accord avec le Département et conformément au cadre de référence édicté par le SPJ, après consultation des milieux concernés.

2.2 Les réseaux d'accueil de jour

Les réseaux d'accueil de jour, tels que prévus par le projet, sont des structures regroupant des milieux d'accueil de jour, des communes et des partenaires privés intéressés par l'accueil de jour.

2.3 L'enfant

Le projet de loi s'applique au placement des enfants de 0 à 12 ans, en application de l'article 63 de la Constitution vaudoise, qui stipule que « en collaboration avec les partenaires privés, l'Etat et les communes organisent l'accueil préscolaire et l'accueil parascolaire des enfants ». Il dépasse donc l'accueil de la petite enfance, généralement définie comme allant de 0 à 6 ans. En effet, l'article 63 de la Constitution vaudoise, à forte densité normative, étend

clairement la mission conjointe de l'Etat, des communes et des partenaires privés à l'ensemble de l'accueil de jour des enfants de 0 à 12 ans. Dès lors, l'accueil parascolaire n'est plus, comme cela avait été prévu dans le cadre du processus EtaCom de la seule responsabilité des communes. De fait, la mise en place du système prévu par le présent projet de loi, en particulier sur le plan financier, conduit à retirer du processus EtaCom les structures d'accueil parascolaire au profit d'un financement de ces structures assuré non plus exclusivement par les communes mais également par les différents bailleurs de fonds de la Fondation que sont principalement l'Etat, les communes et les employeurs.

Il convient de relever que les milieux d'accueil régis par le projet de loi accueillent les enfants jusqu'à la fin de l'année scolaire au cours de laquelle ils auront eu 12 ans révolus.

3. QUALITE DE L'ENSEMBLE DES MILIEUX D'ACCUEIL DE JOUR

Conformément à l'OPEE, le placement d'enfants hors du foyer familial est soumis à autorisation et à surveillance. L'article 6 du projet de loi sur l'accueil de jour confirme que le Département, par l'intermédiaire du Service de protection de la jeunesse, est l'autorité compétente en la matière et que le Service est ainsi l'autorité cantonale chargée de l'application de l'OPEE. Les communes ou associations de communes sont compétentes pour autoriser et surveiller l'accueil familial de jour. L'article 6 alinéa 4 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.

En application de l'OPEE, le Service est chargé de fixer les critères pour l'octroi et le maintien des autorisations dans des référentiels de compétences (directives relative aux titres et qualifications des personnes) et dans des cadres de référence (directives concernant notamment les taux d'encadrement des enfants, les infrastructures et le projet pédagogique), après consultation des différents milieux concernés (article 7). Seront ainsi consultés dans ce cadre tant les professionnels de l'accueil de l'enfance que les exploitants de structures et les communes.

Les référentiels de compétences et les cadres de référence devraient porter sur

- l'accueil collectif de jour préscolaire ;
- l'accueil collectif de jour parascolaire ;
- l'accueil familial de jour.

Les cadres de référence tiendront compte des besoins particuliers de certains corps professionnels, notamment pour ce qui est des horaires d'ouverture ou l'irrégularité de la fréquentation par les enfants.

Pour les structures d'accueil thérapeutique accueillant des enfants nécessitant une prise en charge particulière en raison d'une maladie ou d'un handicap mental, psychique, physique, sensoriel ou instrumental, le SPJ coordonnera ses activités avec le Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation (SESAP).

Le projet confie au service chargé de la formation professionnelle la compétence en matière d'équivalence aux titres et attestations requis, et donne la base légale pour l'éventuelle perception d'émoluments liés au traitement des demandes d'équivalence.

3.1 Accueil collectif de jour préscolaire et parascolaire

3.1.1 Autorisation : autorité compétente

Le Département, par l'intermédiaire du SPJ, est l'autorité compétente pour octroyer les autorisations et assurer la surveillance des lieux d'accueil collectif de jour préscolaire et parascolaire. Il est prévu que le Service peut percevoir des émoluments pour le traitement des demandes d'autorisation, dont le montant est fixé par le Conseil d'Etat (article 9 al. 2).

Le projet donne au SPJ la possibilité d'exempter certaines structures du régime d'autorisation : il s'agit là des institutions qui pratiquent un accueil ponctuel des enfants, telles que les haltes-jeux des centres commerciaux et des fitness. Ces structures accueillent en effet des enfants pour des très courtes durées alors que les parents ou l'adulte responsable sont à proximité. Il en va de même pour les jardins d'enfants touristiques qui accueillent des enfants quelques heures par jour pour le temps des vacances (article 9 al. 3). Pour assurer le bien-être et la sécurité des enfants, le projet de loi contient une disposition donnant au Service la compétence pour intervenir indépendamment du régime de l'autorisation si les conditions d'accueil ne sont pas satisfaisantes. Cette intervention peut aller jusqu'à la fermeture de l'établissement (article 14).

3.1.2 Conditions requises pour l'autorisation

L'octroi d'autorisation dépend du respect des conditions fixées par l'Ordonnance fédérale et par les directives du Service (référentiels de compétences et cadres de référence), établies en consultation avec les milieux concernés (article 10). Comme à l'heure actuelle, et conformément à l'article 15 de l'OPEE qui précise des conditions dont dépend la délivrance d'une autorisation, les cadres de référence contiendront notamment des éléments relatifs aux

normes d'encadrement des enfants, à la santé des enfants et à la sécurité des bâtiments et des installations destinées à recevoir des enfants. L'encadrement des enfants continuera en effet de faire l'objet d'une attention particulière du Service. Les cadres de référence pourront prévoir de confier une certaine marge de manœuvre aux institutions dans la constitution des équipes éducatives et notamment dans la répartition des titres professionnels : tertiaire, certificat fédéral de capacité (CFC). La formation CFC devrait être mise en place à la rentrée 2005 au niveau suisse. La question de l'intégration d'auxiliaires (adultes expérimentés) sera discutée avec les milieux concernés. Il est envisagé par ailleurs d'assouplir certaines des exigences actuelles relatives aux infrastructures, dès lors que la sécurité des enfants est assurée.

Conformément à l'Ordonnance, le Service ne délivre l'autorisation que si la directrice de l'institution répond aux conditions par l'OPEE, notamment celles des articles 13 à 18. Il faut relever que conformément à l'article 15 de l'OPEE, la directrice d'une institution et ses collaborateurs doivent avoir les qualités personnelles, l'état de santé, les aptitudes éducatives et la formation leur permettant d'assumer leur tâche.

Selon le projet de loi, la directrice d'une structure d'accueil collectif est tenue de s'assurer que le personnel qu'elle engage a la formation requise, ainsi que les compétences personnelles et professionnelles, au sens de l'OPEE et des directives du Service. Elle doit vérifier que le personnel n'a pas fait l'objet d'une condamnation à raison d'infractions contre l'intégrité corporelle ou sexuelle ou autres infractions en lien avec des mineurs. A cette fin, il est prévu que la directrice requiert des intéressés la production d'un extrait de casier judiciaire. Il est également prévu qu'en cas de doute, elle pourra solliciter l'intervention du Service (article 11). Le Service pourra en effet procéder aux vérifications nécessaires : il aura accès au dossier de police de l'intéressé.

3.1.3 *Surveillance*

La surveillance des structures d'accueil collectif est de la compétence du Service. Le projet de loi donne de plus la base légale nécessaire à la possibilité de poursuivre la pratique actuelle qui a vu le SPJ confier, par convention, la surveillance des centres municipaux de vie infantile à un service communal. La surveillance pourrait également être confiée, par exemple pour des structures d'accueil collectif à temps d'ouverture restreint telles que les haltes-jeux, à une association de communes. Le projet prévoit ainsi que le Service peut déléguer, par convention, à une commune ou à une association de communes, la tâche de surveillance de structures d'accueil collectif, totalement ou en partie (article 12). L'organe délégataire devra renseigner chaque année le Service sur ses activités. Si l'organe délégataire devait ne pas remplir sa tâche, le Service peut être saisi directement, et cas échéant, dénoncer la convention conclue.

3.1.4 *Sanctions*

Si les conditions fixées pour l'octroi et le maintien de l'autorisation ne sont pas respectées, le projet prévoit différentes mesures pour assurer la sécurité et le bien-être des enfants que le Service met en demeure la directrice de l'institution de prendre sans retard les mesures nécessaires pour remédier aux manques constatés. Si ces mesures ne sont pas prises, n'ont pas d'effets ou apparaissent d'emblée insuffisantes, l'autorisation est retirée par le Service qui prend les dispositions nécessaires pour assurer la sécurité des enfants. Lorsqu'il y a péril en la demeure, le Service ordonne la fermeture immédiate de l'établissement (article 13).

3.2 **Accueil familial de jour**

3.2.1 *Personnes soumises à l'exigence d'une autorisation pour pratiquer l'accueil familial de jour*

L'article 15 du projet prévoit que les personnes accueillant des enfants, régulièrement et de manière durable, dans leur foyer, à la journée et contre rémunération, doivent être autorisées à mener une telle activité, qui fera l'objet d'une surveillance dans la durée.

Le projet de loi est donc plus exigeant à l'égard de ces personnes que ne le sont l'Ordonnance fédérale et les anciennes dispositions de la LPJ, pour qui seules les personnes faisant offre publique en matière d'accueil familial sont soumises à autorisation et à surveillance. Ce faisant, le canton de Vaud s'aligne sur la pratique déjà retenue notamment dans d'autres cantons romands, par exemple Genève et Valais. En effet, les objectifs poursuivis par la procédure d'autorisation et de surveillance sont de s'assurer que les conditions d'accueil des enfants favorisent leur bon développement, et de contribuer à prévenir d'éventuels mauvais traitements. Ces deux objectifs ne sont donc pas liés à la publicité que ferait une personne sur son intention de garder des enfants.

Il est prévu que le Service fixe les exceptions à l'obligation de se soumettre au régime d'autorisation et de surveillance. Il peut s'agir notamment du cas des personnes accueillant contre rémunération des enfants pour une durée limitée (par exemple pour moins de 3 mois) ou membre de leur parenté proche.

3.2.2 *Autorités compétentes*

Le projet de loi confirme la pratique généralement en vigueur dans le canton de Vaud en prévoyant que les communes, seules ou organisées en associations, sont compétentes pour autoriser et surveiller les personnes pratiquant l'accueil familial de jour (article 16). L'expérience a montré que la proximité permet en effet d'accroître l'efficacité et l'efficience des procédures d'autorisation et de surveillance de ces personnes. On peut rappeler qu'à

l'heure actuelle, 346 communes du canton exercent déjà ces tâches par l'intermédiaire de coordinatrices. Le projet de loi (article 21) prévoit que les coordinatrices seront engagées directement par les communes, la pratique a en effet montré qu'il était essentiel que les coordinatrices puissent exécuter les décisions de la commune sans avoir à obtenir l'accord de leur employeur. Une compétence exercée directement par le Département nécessiterait un renforcement des ressources et du personnel du SPJ.

3.2.3 Procédure d'autorisation

La procédure d'autorisation est fixée par un règlement, après consultation des communes. Cette procédure d'autorisation comprend notamment une enquête socio-éducative relative aux personnes candidates, et peut prévoir une autorisation provisoire avant l'autorisation à proprement parler. Cette autorisation peut être limitée dans le temps. Il faut relever que le projet prévoit que les personnes souhaitant obtenir une autorisation devront accompagner leur demande d'un extrait de casier judiciaire. Cette exigence pourra être étendue aux personnes vivant dans le même foyer (article 17). Cette disposition vise également à garantir la sécurité de l'enfant.

3.2.4 Conditions d'autorisation

L'octroi de l'autorisation à pratiquer l'accueil familial de jour est subordonné au respect de l'Ordonnance, à la présente loi et aux directives du Service (article 18). Dans un souci de garantir le bien-être de l'enfant, le Département fixera dans le cadre de référence relatif à l'accueil familial de jour le nombre maximum d'enfants qui peuvent être accueillis en même temps. Il est ainsi prévu de confirmer la pratique actuelle, qui limite à 5 le nombre d'enfants pouvant être accueillis simultanément, y compris les enfants de la famille d'accueil.

Les personnes pratiquant l'accueil familial devront suivre un cours de préparation à cette activité, comme plus de 570 personnes l'ont d'ores et déjà fait depuis 1999. Ce cours sera à l'avenir d'une durée de 24 à 36 heures. Dans un premier temps, ce cours ne sera pas rendu obligatoire pour les personnes déjà au bénéfice d'une autorisation de mener une telle activité au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Il est par ailleurs prévu que chaque structure de coordination organise des rencontres, connues sous le nom de « Relais-contact » de manière que chaque personne accueillant des enfants puisse y participer au moins une fois par année: il s'agit de mettre en place des lieux d'information, d'échanges et de soutien pour les personnes pratiquant l'accueil familial de jour, afin de renforcer la qualité de la prise en charge des enfants (modeste « formation continue »).

Toutes les personnes accueillant régulièrement et de manière durable des enfants dans leur foyer, à la journée et contre rémunération, devront être affiliées à une structure de coordination d'accueil familial de jour, mise en place par les communes ou associations de communes, en leur qualité d'autorité compétente en matière d'autorisation et de surveillance (article 18 al. 2).

3.2.5 Sanctions

L'article 19 du projet prévoit que si les personnes pratiquant l'accueil familial de jour ne respectent pas les conditions d'autorisation, l'autorité compétente, à savoir les communes ou associations de communes, peuvent suspendre l'autorisation. S'il y a péril en la demeure, par exemple s'il y a mise en danger de l'enfant, l'autorité compétente retire l'autorisation et prend immédiatement les mesures adéquates. Si l'autorité compétente ne prend pas ces mesures adéquates, le projet prévoit que le Service peut être saisi, et révoquer lui-même les autorisations.

3.2.6 Interdiction

Il est en plus prévu, pour assurer le bien-être et la sécurité des enfants accueillis hors de leur foyer familial que le Service peut intervenir indépendamment du régime d'autorisation si les conditions d'accueil ne sont pas satisfaisantes (article 20). Il est en effet essentiel d'assurer la protection de l'enfant lorsque cela est nécessaire, notamment lorsque les personnes accueillant l'enfant ne sont pas soumises au régime d'autorisation, soit parce qu'elles font partie des exceptions fixées par le Service soit parce que, par exemple, elles accueillent des enfants de manière ponctuelle.

3.2.7 Structure de coordination de l'accueil familial de jour et coordinatrices

Les communes, de manière autonome ou organisées en associations, devront mettre en place des structures de coordination.

Il est prévu que les structures de coordination et les coordinatrices qu'elles engagent devront respecter un certain nombre de critères que le Département fixera dans le référentiel de compétences et dans le cadre de référence de l'accueil familial de jour, après consultation des milieux concernés (article 21). Ainsi, les coordinatrices, par qui les structures de coordination, selon le projet, exerceront leurs tâches, devront, comme c'est déjà le cas à l'heure actuelle, être au bénéfice d'une formation initiale dans le domaine social ou de la petite enfance, ou d'une formation jugée équivalente ainsi que d'une formation spécifique complémentaire. On peut relever qu'il est envisagé d'inscrire la formation des coordinatrices dans le système des formations post-grades délivrées par la Haute école spécialisée Santé-social romande (HES – S2).

Pour pallier les inconvénients de la situation que connaît le canton de Vaud caractérisée par une multiplication de réseaux de mamans de jour, dont les coordinatrices travaillent à des pourcentages très variables et souvent très partiels (parfois même à 10%) ce qui ne leur permet pas toujours de consacrer le temps nécessaire à la surveillance des placements et à une réponse adéquate aux besoins des parents, il est ainsi prévu qu'une structure de coordination devra être dotée d'au moins un poste de coordinatrice à 50%. A titre exceptionnel, et avec l'accord du Département, une structure de coordination pourra être dotée, si les circonstances le commandent, d'un poste de moins de 50%. Sous réserve de particularités territoriales, l'actuelle recommandation de la CIAFJ fixant le rapport de référence d'un poste de coordinatrice à plein temps pour 70 personnes pratiquant l'accueil familial de jour sera suivie. Dans certains cas, un renforcement de la collaboration entre les communes sera donc nécessaire pour que la structure de coordination atteigne la taille justifiant un poste de coordinatrice à 50% (donc pour 35 personnes pratiquant l'accueil familial de jour). Rappelons que l'avant-projet de loi prévoyait une dotation minimale d'un poste à 100% pour chaque structure de coordination. Cette dotation minimale a été ramenée à 50% pour tenir compte de l'avis exprimé notamment par de nombreuses communes lors de la consultation sur l'avant-projet de loi sur l'accueil de jour, menée début 2004.

Pour s'assurer de l'harmonisation et de la cohérence au niveau cantonal des pratiques en matière d'autorisation et de surveillance de l'accueil familial de jour, le Service organisera, d'entente avec les structures de coordination, des séances de coordination. Il est également prévu que des séances de formation continue seront organisées au plan cantonal. Les coordinatrices participeront à ces différentes séances (article 22).

Les structures de coordination, comme le font les actuels réseaux de mamans de jour, seront aussi chargées de coordonner, de gérer, de développer et d'animer l'activité des personnes pratiquant l'accueil familial de jour. Ces tâches peuvent être confiées, comme c'est déjà le cas, à des tiers tels que des institutions officielles, privées ou un service communal ou supra communal spécialisé.

Les structures de coordination seront ainsi chargées de proposer aux parents des places d'accueil familial dûment autorisées (article 23 al. 1). Elles seront également chargées de percevoir les montants que les parents paient pour le placement de leur enfant, et de reverser aux personnes accueillant les enfants les montants qui leur sont dus pour leur activité (article 23 al. 2). Ce mode d'organisation (caisse centrale ou tiers payant) qui existe d'ores et déjà dans plusieurs régions du canton a pour avantage de dégager des questions financières la relation entre parents et accueillant, qui peuvent dès lors se concentrer sur le bien-être et le développement de l'enfant, de stabiliser la rémunération des personnes accueillant des enfants, et de régulariser leur situation au regard de l'AVS. En effet, du fait de ce mode d'organisation, les personnes pratiquant l'accueil familial de jour sont considérées comme salariées des structures de coordination, ou du tiers auquel les tâches de gestion des aspects financiers auront été déléguées.

3.2.8 *Mesures transitoires*

Pour assurer le passage du système actuel à celui prévu dans le projet de loi pour les structures de coordination de l'accueil familial de jour, une disposition transitoire prévoit de laisser aux communes et au Département un délai de 3 ans, à compter de l'entrée en vigueur de la loi (article 55). Initialement ce délai était de deux ans, il a été étendu à 3 ans compte tenu de l'avis exprimé par les communes lors de la consultation sur l'avant-projet de loi.

Les personnes qui pratiquent d'ores et déjà l'accueil familial de jour et qui ne sont pas au bénéfice d'une autorisation selon les usages en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la loi disposent d'un délai de 6 mois pour s'annoncer à l'autorité compétente afin d'obtenir l'autorisation requise (article 56 al. 1). On peut rappeler ici que selon l'Ordonnance et la pratique antérieure à la présente loi, seules les personnes faisant offre publique pour accueillir des enfants étaient tenues de s'annoncer pour bénéficier d'une autorisation. Le projet de loi étend à toutes les personnes pratiquant l'accueil familial de jour l'obligation d'être autorisées, la sécurité et le bien-être des enfants ne dépendant pas du caractère publique ou non de l'offre d'accueil.

Les personnes pratiquant l'accueil familial de jour au bénéfice d'une autorisation selon les usages antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi se verront octroyer une autorisation sans procédure d'enquête supplémentaire (article 56 al. 2).

3.3 Formation

Le projet précise que le Département, par l'intermédiaire de la Direction générale de l'enseignement post-obligatoire (DGEP), assure l'existence des formations permettant aux personnes travaillant avec les enfants de remplir les exigences fixées par l'Ordonnance et les directives du Service (référentiels de compétence). L'organisation de ces formations peut être confiée à des institutions reconnues d'intérêt public, que le Département peut subventionner (article 24).

Il est ainsi prévu que le Département peut apporter un soutien financier pour les frais supportés par les structures d'accueil pour la formation initiale en emploi. Pour ce qui est de l'accueil familial de jour, il est prévu que le Département soutienne financièrement l'organisation des cours de préparation à cette activité ainsi que l'organisation des Relais-contact. Selon les estimations financières effectuées, il serait nécessaire d'augmenter le budget que le Département consacre actuellement au soutien de la formation en accueil familial de jour d'un montant annuel de l'ordre de 200'000 frs.

4. RESEAUX D'ACCUEIL DE JOUR

La situation actuelle se caractérise par une pénurie de places d'accueil liée notamment, pour l'accueil collectif de jour, au fait que pour beaucoup de communes, la mise en place d'une structure d'accueil ne se justifie pas compte tenu de leur bassin de population. Conséquence de cette pénurie, les communes qui ont mis en place des structures d'accueil collectif et qui en assument les coûts, réservent à leurs seuls habitants les places d'accueil offertes. Dès lors, une partie de la population du canton n'a pas accès à des places d'accueil ou n'a accès qu'à des places d'accueil dans des structures non subventionnées pratiquant des tarifs élevés pour couvrir leur frais.

Les difficultés rencontrées pour maintenir le nombre de personnes assurant l'accueil familial de jour peuvent être surmontées, selon les leçons tirées des expériences menées hors du canton de Vaud, en organisant davantage l'accueil familial de jour, ce qui implique une plus grande collaboration entre les communes pour justifier les structures mises en place.

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 sur l'ensemble du territoire cantonal, il convient de renforcer la collaboration entre les différents acteurs, notamment les communes, dans ce domaine.

Le projet de loi prévoit ainsi de bâtir sur l'existant des réseaux d'accueil de jour, par l'intermédiaire desquels la Fondation mise en place au niveau cantonal subventionnera l'accueil de jour des enfants.

4.1 Composition et organisation des réseaux d'accueil de jour

4.1.1 Composition

Les réseaux regroupent, outre des structures d'accueil collectif et des structures de coordination d'accueil familial de jour, les communes et partenaires privés ou employeurs, tels qu'une entreprise privée ou l'Etat, qui décident d'y adhérer (article 25 al. 1). Les communes et les entreprises pourront également adhérer à un réseau en leur qualité d'exploitant d'une structure d'accueil. En principe, chaque réseau devrait comprendre au moins une commune (article 25 al. 2). Le rôle central des communes en matière d'accueil de l'enfance est ainsi reconnu.

Le projet précise que l'Etat ne peut adhérer à un réseau qu'en sa qualité d'employeur (article 28). Cela signifie donc que les employés de l'Etat auront accès aux structures d'accueil membres du réseau auquel aura adhéré l'Etat, selon les conditions et les modalités d'accès que le Conseil d'Etat aura fixées. L'adhésion de l'Etat à un réseau ne donnera donc pas accès à l'ensemble des habitants du canton aux structures d'accueil du réseau auquel l'Etat aura adhéré.

4.1.2 Organisation

Le projet prévoit que les membres d'un réseau en fixent librement l'organisation et le statut juridique (article 25 al. 3) Les membres du réseau peuvent par exemple confier sa mise en place et sa gestion à un service communal, à une association de régionalisation de l'action sociale (RAS) ou encore à une structure ad hoc conçue à cette fin.

Si le réseau ne se constitue pas en personne morale, ses membres devront désigner un représentant auprès de la Fondation (article 25 al. 4). Ce sera par l'intermédiaire de ce représentant qui jouera le rôle de boursier que les subventions de la Fondation seront versées au réseau.

Par ailleurs, les communes et entreprises membres du réseau se répartissent selon les modalités qu'elles choisiront la part des structures d'accueil et des frais de fonctionnement du réseau non financée par les parents et les subventions reçues sur le plan cantonal ou fédéral. La répartition peut se faire par exemple au *pro rata temporis* de l'occupation des places d'accueil par les enfants des habitants de chacune des communes et entreprises membres. Il convient de souligner que si une entreprise devait s'acquitter strictement de la part non payée par son employé – et non pas d'une part du solde général – cette contribution de l'entreprise pourrait être considérée, sur le plan fiscal, comme faisant partie du salaire de l'employé.

A relever que les subventions qui pourraient être versées par la Confédération dans le cadre de son programme d'impulsion viendront diminuer le solde à charge des membres des réseaux d'accueil de jour puisque la législation fédérale prévoit actuellement qu'elles sont versées directement aux structures d'accueil et ne transitent pas par les cantons.

4.2 Rôle des réseaux d'accueil de jour

Les réseaux d'accueil de jour visent à favoriser la collaboration entre partenaires de l'accueil de jour.

4.2.1 Ouvrir l'accès des places d'accueil

En constituant un réseau, ses membres mettent à disposition les places de leurs structures d'accueil aux habitants des communes et des employés membres du réseau et ils ouvrent aux habitants des communes membres ou aux employés des entreprises membres l'accès à l'ensemble des structures d'accueil du réseau (article 26). Le projet vise en effet à répondre aux besoins de la population notamment liés aux déplacements professionnels. Une famille pourra choisir, au sein du réseau auquel aura adhéré soit sa commune de résidence soit son employeur, de placer son enfant dans une structure proche de son lieu de domicile, sur le trajet menant au lieu de travail de l'un ou l'autre des parents, ou proche de ce lieu de travail.

4.2.2 Rendre financièrement accessibles les places d'accueil

Les réseaux devront également rendre financièrement accessible les places d'accueil proposées par leurs structures membres grâce à l'adoption et à l'application d'une politique tarifaire tenant compte du revenu des personnes ayant l'obligation directe ou indirecte de l'enfant accueilli (article 27 al.1). Il s'agit là de prendre en compte le revenu des parents, et en cas de famille recomposée, du revenu de la famille dans laquelle vit l'enfant.

Le projet de loi vise en effet à développer une offre en places d'accueil financièrement accessible à la population. Or le coût d'une place d'accueil, en milieu familial et encore plus dans des structures d'accueil collectif, est financièrement important, et trop souvent lourd à assumer pour les familles. C'est pour cette raison que certaines communes ont d'ores et déjà décidé de subventionner leurs habitants, selon des barèmes qu'elles ont approuvés. Le projet de loi prévoit de généraliser cette pratique. Au sein d'un réseau, pour que ses membres bénéficient des subventions de la Fondation, les milieux d'accueil tant familial que collectif devront appliquer la politique tarifaire du réseau.

Pour respecter les spécificités locales, les réseaux seront libres de déterminer les critères prévalant dans la définition de leur politique tarifaire, sous réserve de la limite posée par l'exigence prévue dans le projet, à savoir que dans tous les cas, les parents ne paieront pas plus que le prix coûtant moyen de la prestation au sein du réseau (article 27). Le calcul du prix coûtant au sein de chaque réseau s'effectuera sur la base du mode de calcul qu'indiquera la Fondation. Il conviendra donc de définir les charges qui seront prises en compte dans ce calcul, et le cas échéant, les modalités permettant de comptabiliser les charges indirectes de fonctionnement (par exemple gestion administrative d'une structure effectuée par des bénévoles ou par un service communal). Il faudra également définir ce qui est entendu par « prestation ».

4.2.3 Servir de canaux de transmission

Les réseaux serviront de canaux de transmission pour les informations demandées par le SCRIS en étroite coordination avec le Conseil de Fondation, pour permettre l'évaluation de la situation et la coordination du développement en places d'accueil et pour le versement des subventions de la Fondation.

4.3 Reconnaissance d'un réseau par la Fondation

L'article 29 du projet prévoit qu'un réseau doit remplir certaines conditions pour être reconnu par la Fondation. L'article 30 précise les conséquences de la reconnaissance d'un réseau par la Fondation : c'est une fois reconnu qu'un réseau bénéficie des subventions de la Fondation.

4.3.1 Une offre qualitativement différenciée

Pour être reconnu par la Fondation, et pour que les structures d'accueil qui en sont membres bénéficient ainsi de l'appui financier de la Fondation, un réseau devra proposer une offre qualitativement différenciée : chaque réseau devra offrir des places d'accueil dans au moins deux des trois milieux d'accueil relevant du champ d'application de la présente loi, à savoir accueil collectif préscolaire, accueil collectif parascolaire, accueil familial. Ces places d'accueil pourront être offertes dans des structures différentes. Ainsi, des milieux d'accueil permettant d'accueillir des enfants quel que soit leur âge entre 0 et 12 ans devraient exister au sein de chaque réseau.

4.3.2 Des plans de développement

Le projet prévoit également que chaque réseau devra, pour être reconnu par la Fondation, lui présenter un plan de développement de l'offre en places d'accueil jusqu'à concurrence des objectifs qu'elle aura fixés et s'engager à le

réaliser. Ces plans de développement devront être actualisés tous les 7 ans. La Fondation tiendra compte des différentes spécificités, notamment en matière de demandes, existant sur le territoire cantonal. La Fondation déterminera ainsi, pour chacun des réseaux, lors de l'examen de la demande de reconnaissance et lors de la présentation des plans de développement actualisés, si le plan présenté s'inscrit tant du point de vue quantitatif que du point de vue qualitatif dans le cadre des objectifs qu'elle aura fixés pour coordonner et favoriser le développement de l'offre d'accueil. Les réseaux reconnus par la Fondation devront fournir au SCRIS les informations nécessaires, et faire parvenir à la Fondation les comptes de leurs membres structures d'accueil et de coordination.

4.3.3 Critères d'attribution des places en cas de pénurie de places d'accueil

Le projet prévoit aussi qu'en cas de pénurie de places d'accueil, des critères de priorisation pour l'octroi des places d'accueil devront être définis. Ces critères seront liés à des éléments tels que : activité des parents (activité professionnelle, formation, recherche d'emploi, etc.), situation sociale des familles (famille monoparentale par exemple), besoins de l'enfant (socialisation), nécessité d'offrir des possibilités d'accueil d'urgence (maladie des parents, etc.). Il convient de rappeler ici que le Tribunal fédéral des assurances a, en automne 2004, confirmé un verdict d'un Office régional de placement vaudois qui avait estimé que la non résolution du problème de garde d'un enfant limite l'aptitude au placement d'un parent, ce qui a entraîné une suspension du droit au chômage pendant une durée de plus de 30 jours. Ainsi, il est essentiel de prévoir des places d'accueil pour les enfants de personnes au chômage afin d'éviter qu'elles ne soient sanctionnées si elles n'ont pas trouvé de solution pour la garde de leur enfant. Selon le Service vaudois de l'emploi, on peut estimer que parmi les quelques 31'500 personnes sans emploi recensées par ce service en 2003, quelques milliers d'entre elles sont en âge et en situation familiale pouvant nécessiter des places en accueil préscolaire ou parascolaire pour avoir une disponibilité de travail.

Enfin, chaque réseau devrait prévoir des places d'accueil dans des structures permettant de répondre aux besoins du personnel des institutions ou entreprises ayant des contraintes professionnelles particulières (institutions sanitaires, police, vente, etc.) dès lors que de telles institutions ou entreprises y auront adhéré et exprimé des besoins spécifiques.

4.3.4 Distribution des subventions de la Fondation

Les réseaux, pour bénéficier de la reconnaissance de la Fondation, devront distribuer les subventions de la Fondation aux structures d'accueil collectif et aux structures de coordination de l'accueil familial membres du réseau. Il faut souligner ici que le projet charge la Fondation de contrôler l'utilisation des subventions qu'elle octroie, et qu'il est également prévu que les dispositions de la loi sur les subventions s'appliquent en matière de restitution des subventions et de sanctions (article 49).

Le projet prévoit que si les conditions fixées par le projet pour la reconnaissance d'un réseau ne sont plus respectées, la Fondation peut retirer sa reconnaissance.

5. FONDATION POUR L'ACCUEIL DE JOUR DES ENFANTS

Le projet de loi vise à organiser le financement de l'accueil de jour en bâtissant sur l'existant et en stimulant la collaboration entre les partenaires de l'accueil de jour, en particulier entre les communes au sein des réseaux d'accueil de jour. La pierre angulaire du système proposé dans le projet de loi consiste en la mise en place d'une fondation de droit public (article 31), chargée notamment de coordonner et favoriser le développement de l'offre d'accueil, en subventionnant, sur le plan cantonal, les différentes structures d'accueil, qu'il s'agisse d'accueil collectif de jour, préscolaire et parascolaire, ou d'accueil familial de jour.

5.1 Une fondation de droit public

Lors des travaux préparatoires du présent projet, le Conseil d'Etat a fait étudier deux variantes, à savoir la mise en place d'une fondation de droit public et la mise en place d'une fondation de droit privé.

Par définition, la fondation est une affectation de biens en faveur d'un but spécial. Il ne s'agit donc pas d'une société de personnes, son existence étant liée au fond affecté. Le capital de dotation de la fondation peut être très faible, et son but librement défini. La fondation ne nécessite qu'un organe d'exécution, l'affectation du fonds étant déjà fixée dans l'acte de fondation ou dans la loi et ne pouvant être modifiée si ce n'est par le fondateur lui-même (ou par le législateur). La fondation doit en revanche être placée sous la surveillance d'une collectivité publique.

La fondation de droit privé est régie par les articles 80 et suivants du Code civil (CC). Elle est constituée par acte authentique ou par testament. Elle n'acquiert la personnalité juridique que par son inscription au registre du commerce. Pour le reste, il s'agit d'une forme relativement peu définie sur le plan légal, une certaine marge de manœuvre étant laissée au fondateur. L'acte constitutif d'une fondation de droit privé peut donc contenir des dispositions qui varient en fonction du but poursuivi par le fondateur, tant pour ce qui concerne l'organisation de la fondation que pour son administration. La fondation est soumise à une surveillance de l'autorité cantonale. Cette surveillance porte à la fois sur l'administration, sur le but et sur l'organisation de la fondation.

Dans un souci de garantir le bon fonctionnement de la fondation et la stabilité du système de financement, le Conseil d'Etat a décidé de retenir la variante fondation de droit public. Il est en effet convaincu du choix judicieux de la forme juridique de l'institution de droit public, en tant qu'organisme chargé de la perception des contributions et de la gestion des montants prélevés auprès des communes et des employeurs (voir ci-dessous sous chiffre 5.4.). De plus, la variante « droit public » permet une meilleure surveillance de la fondation : un seul département de l'Etat sera compétent pour les relations avec la Fondation, y compris pour les actes de surveillance. Cela permet d'éviter le flou potentiel qui peut découler d'une double surveillance (Etat et autorité de surveillance des fondations). Le statut de droit public permet également à d'autres organismes (contrôle cantonal des finances, Commission de gestion du Grand Conseil) d'être mandatés si nécessaire par les autorités politiques. Enfin, la fondation dénommée « fondation pour l'accueil de jour des enfants » bénéficiera de l'exemption fiscale, en ce sens qu'elle doit être considérée d'utilité publique de par la mission qu'elle assume, sur la base de dispositions légales.

La fondation de droit public est une forme corporative envisageable sous l'angle de l'article 59 du Code civil suisse, qui réserve le droit public de la Confédération et des cantons pour les corporations et établissements qui lui sont soumis. Cette disposition signifie que les cantons peuvent créer des entités juridiques du type de celles prévues par le Code civil, mais en les soumettant à des règles différentes. Le droit public cantonal doit donc régler la constitution (formalités, acquisition de la personnalité juridique), la structure (but, organisation, représentation envers les tiers) et la fin de la fondation. Il peut évidemment, dans une certaine mesure, renvoyer aux règles du Code civil, mais les éléments essentiels de la constitution et de l'organisation doivent figurer dans une loi au sens formel (loi ou décret).

Le présent projet comporte des dispositions réglant ces différents aspects.

5.2 Missions de la Fondation

Le projet de loi vise notamment à tendre, sur tout le territoire du canton, à une offre suffisante en places d'accueil, accessibles financièrement et à en organiser le financement. Dans ce cadre, différentes missions sont attribuées par le projet de loi à la Fondation (article 39). Il s'agit notamment de l'évaluation des besoins et de l'adéquation de l'offre, de la coordination et de l'encouragement du développement de l'offre, et du subventionnement de l'accueil de jour. En confiant ces missions à la Fondation, où seront représentés les différents acteurs de l'accueil de jour, soit au sein du Conseil de fondation, soit au sein de la Chambre consultative, le projet consacre le partenariat nécessaire dans ce domaine entre les milieux concernés, et notamment entre l'Etat, les communes et les employeurs.

5.2.1 Evaluer les besoins et l'adéquation de l'offre

A l'heure actuelle, si la pénurie en places d'accueil est avérée, du fait notamment du nombre d'enfants en liste d'attente dont les structures d'accueil ou les réseaux de mamans de jour font état, il n'existe pas de données centralisées, fiables et qualitativement suffisantes pour pouvoir déterminer quel serait le niveau de l'offre d'accueil de jour qui permettrait de répondre aux besoins des familles. L'un des objectifs poursuivis par le projet de loi est de pallier cette lacune.

Pour permettre à la Fondation de disposer des informations nécessaires à l'évaluation de la situation, le projet prévoit de confier au SCRIS la tâche de récolter, d'analyser et de tenir à jour un ensemble de données de base et permettant de suivre l'évolution de la situation. Les indicateurs retenus, et la fréquence des collectes d'information seront fixés par le SCRIS en étroite coordination avec le Conseil de Fondation. Ces indicateurs porteront notamment sur l'offre existante (nombre de places, type de structure ou de mode de garde, horaires d'accueil des enfants, etc.), sur la demande en places d'accueil (nombre, type de structures ou de mode de garde, horaires, fluctuations spatiales et saisonnières, âge des enfants à l'entrée, motif du placement de l'enfant, taux d'activité des parents, revenu des parents, etc.). Ils porteront également sur les charges financières des structures.

Pour l'analyse des données récoltées, il sera tenu compte des informations disponibles portant sur la population enfantine, scolarisée ou non, sur l'activité professionnelle des parents, sur la structure des ménages.

Les données seront récoltées auprès des structures d'accueil collectif et de coordination d'accueil familial de jour, et transmises au SCRIS par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour.

5.2.2 Des objectifs quantitatifs et qualitatifs pour coordonner l'offre

Sur la base de son évaluation des besoins et de l'adéquation de l'offre, le Conseil de fondation fixera des objectifs quantitatifs (nombre) et qualitatifs (type d'accueil) en offre d'accueil en vue de coordonner et de favoriser le développement de l'offre d'accueil de jour. Dans ce contexte, il sera tenu compte des spécificités de l'ensemble du canton, de sorte à assurer un développement harmonieux de l'accueil de jour des enfants sur tout le territoire. Les objectifs fixés par le Conseil de fondation seront réévalués tous les deux ans, pour tenir compte notamment de l'évolution de la situation démographique et économique. La périodicité de deux ans correspond à celle pratiquée par le SCRIS pour ce type de données. Les réseaux d'accueil de jour mis en place dans le cadre du présent projet devront présenter, pour être reconnus par la Fondation, un plan de développement de l'offre d'accueil de jour. Ces plans devront s'inscrire dans le cadre des objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés par la Fondation et être actualisés tous les 7 ans, pour que les réseaux bénéficient dans la durée de l'appui financier de la Fondation.

5.2.3 *Contribuer à la pérennité des places existantes et à la création de nouvelles places par des subventions*

La Fondation est chargée de contribuer à la pérennité des places existantes et à la création de nouvelles places en allouant des subventions à des structures d'accueil collectif et familial à but non lucratif par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour qu'elle aura reconnus. L'expérience a montré en effet qu'il ne suffit pas de subventionner la création de nouvelles places d'accueil, mais qu'il est essentiel d'assurer leur maintien dans la durée par un financement stable.

La Fondation est compétente, on l'a dit plus haut, pour fixer les critères de reconnaissance des réseaux d'accueil de jour et de leur plan de développement.

Le projet de loi accorde de larges compétences à la Fondation en matière de subventionnement de l'accueil de jour des enfants, consacrant le partenariat entre Etat, communes et employeurs dans ce domaine. C'est en effet la Fondation qui est chargée de fixer les taux, critères et modalités des subventions qu'elle octroie (article 48 al. 3). De ce fait, le projet de loi s'écarte de la loi sur les subventions. Il institue néanmoins le contrôle de l'utilisation des subventions en confiant également cette tâche à la Fondation, et il prévoit que les dispositions de la loi sur les subventions en matière de restitution des subventions et de sanction s'appliquent (article 49). Le nécessaire contrôle de l'utilisation de l'argent mis à disposition par les collectivités publiques devrait être ainsi assuré.

5.2.4 *Développer l'accueil d'urgence*

La Fondation est chargée de développer l'accueil d'urgence des enfants, qu'il s'agisse de la garde des enfants malades ou du placement ponctuel d'urgence des enfants pour des motifs tels qu'accident des parents, décès dans la famille, etc.

5.3 **Fonctionnement de la Fondation**

Le projet prévoit que le fonctionnement de la Fondation sera fixé dans un règlement interne, adopté par le Conseil de fondation et ratifié par le Conseil d'Etat (article 38).

5.3.1 *Conseil de fondation*

Le Conseil de fondation, selon l'article 33 du projet, sera composé de 11 membres et d'un président, nommés par le Conseil d'Etat pour 5 ans. Le Conseil de fondation sera ainsi composé de 3 représentants de l'Etat, de 3 membres proposés par les communes, de 3 membres proposés par les organisations économiques représentatives reconnues à cet effet par le Conseil d'Etat, et de deux membres proposés par la Chambre consultative. Le Président sera nommé par le Conseil d'Etat sur proposition des 11 membres du Conseil de fondation, soit les représentants de l'Etat, des communes, des organisations économiques et les membres proposés par la Chambre consultative. Les membres et le président du Conseil de fondation sont nommés pour un mandat de 5 ans, renouvelable.

Cette composition traduit la reconnaissance du rôle, notamment sur le plan financier, joué dans le domaine de l'accueil de l'enfance par l'Etat, les communes et les milieux économiques. Il s'inscrit également dans la ligne de l'article 63 de la Constitution qui prévoit un partenariat entre l'Etat, les communes et les partenaires privés dans ce domaine. Au surplus, l'article 58 prévoit un déploiement progressif de la représentation de l'Etat, au fur et à mesure de son engagement financier.

5.3.2 *Chambre consultative*

Il est prévu à l'article 34 du projet de mettre en place une chambre consultative, composée de 20 à 30 membres, issus des milieux professionnels (employés, employeurs, exploitants de structures), afin de s'assurer que l'avis de ces milieux, proches du terrain, puisse être pris en considération.

Les membres de la Chambre consultative seront désignés par le Conseil d'Etat, sur proposition du Département. Lors de la constitution de la Chambre consultative, les instances intéressées à être représentées au sein de la chambre seront appelées à le faire savoir au Département, étant précisé que toutes les associations et organismes ne pourront prétendre à un siège au sein de la chambre. La Chambre consultative sera aussi appelée à donner son point de vue dans le cadre des consultations menées par le Conseil de fondation. Ces consultations pourraient avoir lieu lorsqu'il s'agira de fixer les objectifs à atteindre en matière de coordination et de développement de l'offre en places d'accueil, de déterminer les indicateurs retenus pour la collecte d'informations et d'en évaluer la pertinence à intervalles réguliers, de déterminer le prix coûtant moyen d'une place d'accueil collectif et d'une place d'accueil familial. La Chambre consultative devra également informer le Conseil de fondation de tout élément qui pourrait contribuer à mieux développer l'offre d'accueil sur l'ensemble du territoire du canton, et ce tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif.

5.3.3 *Secrétariat*

Par ailleurs, la Fondation sera dotée d'un secrétariat, désigné par le Conseil de fondation, chargé de préparer ses travaux et de l'assister (article 35).

5.3.4 *Organe de révision*

L'article 36 du projet prévoit que l'organe de révision externe est nommé par le Conseil d'Etat.

5.3.5 *Contrôle de la Fondation*

Chaque année, le rapport de l'organe de révision externe, les comptes de la Fondation ainsi que son bilan sont présentés au Conseil d'Etat, qui ainsi assure le contrôle de la Fondation (article 37).

5.4 Constitution et ressources de la Fondation

Le projet prévoit que le capital de dotation de la Fondation, d'un montant de 50'000.- frs sera versé par l'Etat (article 40).

La Fondation disposera par ailleurs d'autres ressources, consistant en particulier en contributions annuelles de l'Etat, des communes et des employeurs (article 42).

5.4.1 *Contribution annuelle de l'Etat*

Le projet prévoit que la subvention annuelle de l'Etat sera fixée dans le cadre de la procédure budgétaire, en référence au programme de législature. Les simulations du budget de la Fondation faites ci-après s'appuient sur une subvention de l'Etat passant de 5 millions (montant actuel) à 15 millions (montant prévu dans le programme de législature et la planification financière). Cependant, au vu des contraintes imposées par l'article 163 Cst-VD, ce déploiement devra être progressif au fur et à mesure des compensations financières identifiées et des décisions du Grand Conseil en matière budgétaire. Au surplus, l'Etat contribuera à la Fondation en tant qu'employeur (article 43), mais pourra se voir rétrocéder cette contribution pendant les quatre premières années suivant l'entrée en vigueur de la loi (article 57).

5.4.2 *Contribution annuelle des communes*

La contribution annuelle des communes sera constituée d'un montant par habitant, fixé par décret du Grand Conseil, tous les deux ans, après consultation des communes (article 44). Il était précisé dans l'avant-projet d'exposé des motifs soumis à la consultation que ce montant serait fixé en point d'impôt ; pour tenir compte des avis exprimés lors de la consultation, et compte tenu du faible effet péréquatif qu'aurait eu une contribution fixée en point d'impôt vu les montants prévus, le Conseil d'Etat a décidé d'opter pour une contribution des communes à la Fondation fixée en fonction du nombre d'habitants.

Au surplus, les communes contribueront à la Fondation en tant qu'employeurs, tout en pouvant également bénéficier, le cas échéant, de la rétrocession prévue à l'article 57.

5.4.3 Contribution annuelle des employeurs

L'une des caractéristiques du projet de loi sur le plan suisse est qu'il prévoit que les employeurs contribuent à l'accueil de jour des enfants, par l'intermédiaire de la Fondation. La contribution annuelle provenant des employeurs (privés et publics) sera perçue par les caisses d'allocations familiales pour le compte du fonds de surcompensation conformément à la loi du 30 novembre 1954 sur les allocations familiales (article 42 lettre c). Il s'agira donc d'un prélèvement effectué sur la masse salariale du canton (secteur privé et collectivités publiques).

Dans le cadre des travaux préparatoires du présent projet, le Conseil d'Etat a fait étudier deux variantes. La première prévoyait que le Conseil d'Etat fixe le taux de contribution des employeurs, la seconde prévoit que le taux de contribution des employeurs est fixé, après consultation du Conseil d'Etat, par les organisations économiques représentatives, reconnues comme telles à cet effet. Une fois le taux de contribution fixé, le Conseil d'Etat le déclare obligatoire pour tous les employeurs du canton. Cette solution répond aux souhaits des organisations économiques qui estiment nécessaire de préserver le caractère volontaire de la contribution patronale. C'est celle qu'a retenue le Conseil d'Etat compte tenu de l'importance que revêt le partenariat avec les milieux économiques (article 45). Pour assurer la stabilité du système et la pérennité des milieux d'accueil de jour des enfants, le projet prévoit que ce taux de contribution ne peut être inférieur à 0,08% (article 45 al.3) et que toute modification du taux de contribution doit être annoncée avec un préavis de deux ans (article 45 al.4).

Lors de la préparation du projet de loi, il a été envisagé d'introduire une disposition prévoyant que le taux des contributions perçues auprès des employeurs ne pouvait être diminué pendant les cinq années suivant l'entrée en vigueur de la loi. Cette disposition n'a pas été retenue, une heureuse collaboration basée sur la confiance réciproque s'étant développée avec les organisations économiques lors de la préparation du projet de loi.

Le projet contient une disposition précisant que sont employeurs les personnes physiques et morales assujetties à l'article 4, chiffres 1 et 2, 5 chiffre 1 et 8 chiffre 1 de la loi vaudoise sur les allocations familiales (article 46). Cette disposition a été insérée notamment pour éviter que les entreprises ayant leur siège dans le canton de Vaud ne soient astreintes au paiement de la contribution pour l'ensemble de leur personnel, y compris celui travaillant à l'étranger ou hors du canton de Vaud.

5.4.4 Autres contributions

La Fondation peut recevoir aussi des dons, des legs et d'autres contributions comme, le cas échéant, des subventions fédérales (article 42 lettre d)). Il convient de relever que les aides financières versées par la Confédération dans le cadre de son programme d'impulsion sont actuellement versées directement aux structures d'accueil. Elles ne devraient en principe pas transiter par la Fondation.

Sous les termes « dons, legs et autres contributions » sont notamment comprises les contributions que pourrait verser l'organe vaudois de répartition de la Loterie romande qui pourrait ainsi centraliser son soutien financier aux structures d'accueil de jour.

5.4.5 Rétrocession possible de la contribution des communes et des employeurs

Au vu des résultats de la consultation et notamment les demandes exprimées par certaines communes et par les milieux économiques, il est prévu de tenir compte de l'effort financier d'ores et déjà assumé par des communes ou des employeurs en faveur de l'accueil des enfants. Ainsi, l'article 57 du projet prévoit que les communes (pour la contribution-socle) et les employeurs (pour leur contribution en tant que tels), qui auront déjà directement contribué financièrement à la création de structures d'accueil collectif sur le territoire du canton avant l'entrée en vigueur de la loi pourront demander, pendant les quatre années suivant l'entrée en vigueur de la loi, à se voir rétrocéder tout ou partie de leur contribution à la Fondation jusqu'à concurrence du montant dont ils devraient s'acquitter. A la fin de cette période de 4 ans, le Conseil de Fondation pourra proposer au Conseil d'Etat de prolonger la période de rétrocession de tout ou partie des contributions. Il est prévu que le Conseil d'Etat fixera les conditions et les modalités de ces rétrocessions, ainsi que le mode de calcul des montants rétrocédés.

En effet, il s'agit de ne pas augmenter les montants que ces communes ou employeurs allouent à l'accueil de jour des enfants sans améliorer les prestations offertes à leurs habitants ou à leurs employés. En constituant ou en adhérant à un réseau d'accueil de jour, les communes ou employeurs permettront à leurs habitants ou à leurs employés d'avoir accès à l'ensemble des structures d'accueil collectif ou familial membres du réseau, ainsi qu'aux structures qui seront créées dans le cadre du plan de développement de l'offre d'accueil du réseau. On peut raisonnablement considérer que la prestation offerte aux habitants des communes ou aux employés des entreprises sera améliorée dans un délai de 4 ans dans le cadre de la mise en œuvre du plan de développement de l'offre en places d'accueil que les réseaux doivent présenter à la Fondation pour être reconnus. Par ailleurs, en constituant ou en adhérant à un réseau, les communes ou entreprises qui financent d'ores et déjà l'accueil de jour des enfants de leurs habitants ou de leurs employés bénéficieront, par l'intermédiaire du réseau, des subventions versées par la Fondation, ce qui diminuera d'autant leur engagement financier au sein du réseau.

Ainsi, en adhérant à un réseau d'accueil de jour, une commune ou une entreprise qui aura directement contribué à la création de structures d'accueil collectif de jour sur le territoire du canton avant l'entrée en vigueur de la présente loi pourra bénéficier des avantages suivants :

- Rétrocession de tout ou partie de leur contribution à la Fondation pendant une période de 4 ans ;
- Accès pour leurs habitants ou employés à l'ensemble des structures d'accueil de jour membres du réseau ;
- Subventions de la Fondation cantonale venant diminuer la part non payée par les parents à la charge des communes ou entreprises membres du réseau.

De fait, la pérennité des structures d'accueil existantes devrait ainsi être assurée.

5.4.6 *Ressources de la Fondation : projections financières*

La Fondation pourra donc disposer des ressources suivantes :

La contribution annuelle de l'Etat, en tant que bailleur de fonds, telle que budgétée dans le présent projet, correspond à un montant annuel de 17,5 millions de francs (non compris la contribution dont l'Etat devra s'acquitter en tant qu'employeur), soit

- 5 des 5,8 millions de francs figurant en 2004 au budget du Département pour le soutien des structures d'accueil collectif et familial, le solde permettant de compenser le financement des postes à créer au sein du SPJ et du SCRIS pour la mise en œuvre de la loi;
- 2,5 millions de francs correspondant au montant consacré avant l'entrée en vigueur du présent projet au financement du fonds d'aide au démarrage (sous réserve de l'alimentation du fonds d'aide à la jeunesse conformément à l'art. 59 LProMin, ce fonds alimentant à son tour l'aide au démarrage) ;
- 10 millions de francs supplémentaires, conformément aux intentions exprimées par le Conseil d'Etat dans son programme de législation ; **toutefois cette augmentation interviendra progressivement au fur et à mesure des compensations financières identifiées (cf. contraintes de l'article 163 Cst-VD).**

Pour des raisons de simplification de la présentation des projections financières effectuées ci-après, il est retenu l'hypothèse d'un déploiement complet de l'augmentation de la subvention de l'Etat dès 2006. Bien évidemment, ces simulations devraient être modifiées dans le temps selon la progression réelle de la subvention de l'Etat, cas échéant avec un décalage de un ou deux ans .

Pour la première année (2006), l'Etat versera le capital de constitution de la Fondation, pour un montant de 50'000 francs.

Il convient de noter que les charges de l'Etat en tant qu'exploitant de structures d'accueil ne sont pas comprises dans ce montant, pas plus que sa contribution à la Fondation en tant qu'employeur.

Relevons que l'Etat, en tant qu'employeur consacrant déjà plus de 0,08% de sa masse salariale au financement des frais de garde de ses collaborateurs, devrait pouvoir demander à bénéficier d'une rétrocession de sa contribution en tant qu'employeur à la Fondation pendant les 4 premières années comme les autres entreprises dans la même situation. Dès 2010, l'Etat en sa qualité d'employeur, devrait verser 1,3 million de francs supplémentaire, correspondant à 0,08% de sa masse salariale calculée sur les salaires bruts sans les charges sociales (y compris celles des Hospices), ce qui correspond au taux de contribution des employeurs retenus dans le cadre des simulations financières.

La contribution-socle annuelle des communes a été fixée pour l'ensemble du canton à un montant de 5 frs par habitant (cf. art. 44). Dans le cadre des simulations effectuées, il a été prévu de rétrocéder (cf. art. 57), pendant les 4 premières années, l'intégralité de la contribution communale aux communes subventionnant des garderies lorsque l'offre en places d'accueil subventionnées est supérieure à 15 places dans des structures autorisées par le SPJ pour 100 enfants (simulations reposant sur les données du SPJ et sur les estimations du SCRIS pour 2003). Lorsque l'offre en places d'accueil subventionnées est de l'ordre de 5 à 15 places dans des structures autorisées par le SPJ pour 100 enfants, la rétrocession prévue est de 50% de la contribution communale, pour les communes concernées. Le montant de la contribution de l'ensemble des communes est donc de 1'918'585 frs par année pendant les 4 premières années, elle se montera par la suite (avec une population stable de 635'850 habitants) à 3'179'250 frs par an. A cette contribution vient s'ajouter la contribution que les communes devront verser à la Fondation en leur qualité d'employeur, soit une contribution de frs 612'235 (estimation sur la base des données fournies par la caisse cantonale de compensation AVS de Clarens), comptabilisée sous la rubrique employeur dans le tableau 3 ci-dessous.

La contribution des employeurs a été calculée sur la base d'un taux de contribution au fonds de surcompensation de 0,08% de la masse salariale. Il avait été envisagé dans un premier temps de retenir un taux de 0,09% mais compte tenu de la situation économique encore peu stabilisée, le taux de 0,08% a été retenu. Les projections financières de la contribution des employeurs se fondent sur les données fournies par la caisse cantonale de compensation AVS de Clarens, le SCRIS et la Fédération patronale, selon lesquelles la masse salariale globale du canton soumise à la loi serait de l'ordre de 17,2 milliards de francs. Il a été prévu de rétrocéder l'intégralité de la contribution en tant qu'employeur aux entreprises finançant avant l'entrée en vigueur de la présente loi les frais de garde de leurs collaborateurs, pour un montant supérieur à 0,08% de leur masse salariale. Les projections reposent sur les données récoltées auprès des entreprises concernées en juin et juillet 2004.

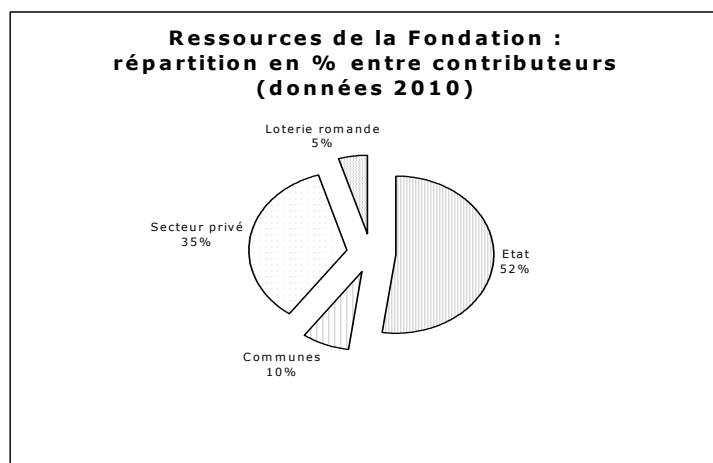
Sous « autres » est comptabilisée la contribution de l'organe vaudois de contribution (Loterie romande) dont le principe a été confirmé lors de la consultation sur l'avant-projet de loi sur l'accueil de jour menée début 2004.

	2006	2007	2008	2009	2010
Etat (subv.ord)	14'950'000	15'000'000	15'000'000	15'000'000	15'000'000
Etat, démarrage	2'500'000	2'500'000	2'500'000	2'500'000	2'500'000
Communes	1'918'585	1'918'585	1'918'585	1'918'585	3'179'250
Employeurs	11'738'735	11'738'735	11'738'735	11'738'735	13'760'000
Dont Etat	/	/	/	/	1'295'192
Dont Communes	612'235	612'235	612'235	612'235	612'235
Autres	1'500'000	1'500'000	1'500'000	1'500'000	1'500'000
Total	32'607'320	32'657'320	32'657'320	32'657'320	35'939'250

Tableau 3 : Ressources de la Fondation : projections financières (en frs)

Le graphique 1 ci-dessous montre comment les ressources de la Fondation sont réparties entre contributeurs. La part de l'Etat et des communes comprend leurs contributions en leur qualité d'employeurs. La part du secteur privé est calculée en retranchant de la part employeur les contributions de l'Etat et des communes en tant qu'employeurs.

En 2008, l'Etat finance 54% de la Fondation, les communes 7%, le secteur privé 35% et la Loterie romande 4%. En 2010, lorsqu'il n'y a plus de rétrocession des contributions accordées aux communes ou employeurs ayant soutenu financièrement l'accueil de jour des enfants de leurs habitants ou de leurs employés, la répartition entre contributeurs de la Fondation varie : l'Etat assure 52%, les communes 10 %, le secteur privé 33% et la Loterie romande 5% du financement des ressources de la Fondation.



Graphique 1 : répartition des ressources de la Fondation entre contributeurs en 2010

Selon ces projections, et dans l'hypothèse d'une contribution de l'Etat à hauteur de celle prévue dans le programme de législation, la Fondation pourrait donc disposer d'un montant annuel entre 32,5 et 36 millions de francs.

6. SUBVENTIONNEMENT DE L'ACCUEIL DE JOUR DES ENFANTS

6.1 Subventionnement de l'accueil de jour par la Fondation

Le projet de loi prévoit que les subventions de la Fondation ne peuvent être versées aux structures d'accueil que par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour qu'elle aura reconnus (article 48 al. 1). La Fondation pourra ainsi coordonner le développement de l'offre en places d'accueil et s'assurer que les places d'accueil qu'elle subventionne s'inscrive dans le cadre des objectifs qu'elle aura fixés. Elle pourra également s'assurer que ses subventions sont utilisées pour soutenir une offre en places d'accueil accessible financièrement, puisque chaque réseau devra appliquer une politique tarifaire en fonction des revenus des parents. La Fondation contribuera également ainsi à encourager l'adhésion des structures d'accueil à un réseau, et de ce fait au décloisonnement des places d'accueil, puisque l'ensemble des places offertes par les structures d'accueil collectif et familial membres d'un réseau doivent être accessibles à la population des communes et au personnel des employeurs membres du réseau.

L'article 48 al. 1 prévoit aussi que seules les structures d'accueil à but non lucratif peuvent recevoir une subvention de la Fondation.

6.1.1 *Mode de calcul des subventions versées par la Fondation*

L'article 48 al. 2 précise certains éléments liés au mode de calcul des subventions versées par la Fondation. Il est ainsi prévu que les subventions de la Fondation versées à un réseau d'accueil de jour seront calculées en tenant compte notamment de la masse salariale du personnel éducatif (y compris la directrice) des structures d'accueil collectif et des coordinatrices des structures de coordination de l'accueil familial de jour.

Les subventions tiendront également compte de l'offre en places d'accueil et du plan de développement de chaque réseau d'accueil de jour. La Fondation pourra également financer une aide au démarrage pour les structures d'accueil collectif. En prévoyant cette aide au démarrage, le Conseil d'Etat tient compte des avis exprimés par de nombreuses instances, notamment par les communes, lors de la consultation menée début 2004 sur l'avant-projet de loi sur l'accueil de jour. Il a en effet été estimé dans ce contexte que l'aide au démarrage constitue une mesure incitative au développement de l'offre d'accueil de jour des enfants.

L'article 48 al. 3 prévoit que la Fondation fixe les taux, les critères et les modalités des subventions octroyées. Si la Fondation dispose de ressources suffisantes, elle pourra décider d'allouer des montants forfaitaires aux réseaux d'accueil de jour, pour leur fonctionnement administratif. Elle pourra également contribuer à certains frais d'investissements, notamment en matériel pédagogique.

6.1.2 *Cercle des bénéficiaires des subventions de la Fondation*

En principe, il est prévu que la Fondation subventionnera en priorité les structures d'accueil permettant aux parents de mener une activité professionnelle, au moins à temps partiel, soit les structures d'accueil préscolaire et parascolaire à temps d'ouverture élargi. Il est aussi prévu que la Fondation subventionnera le salaire des coordinatrices de l'accueil familial de jour. Si ses ressources le permettent, la Fondation devra réserver un pourcentage de ses ressources au financement de subventions destinées aux structures d'accueil collectif de jour à temps d'ouverture restreint.

Dans le cadre du présent projet, il a été décidé de distinguer, au sein du cercle des bénéficiaires des subventions, les structures dont les horaires d'ouverture permettent aux parents de mener aisément une vie professionnelle de celles qui ne le permettent que difficilement. Dans un souci de coordination et de simplification sur le plan administratif, la classification des lieux d'accueil reprend dans ses grandes lignes celle utilisée par la Confédération dans le cadre de son programme d'impulsion.

Ainsi, le système, pour ce qui est du financement, distingue

- Les structures d'accueil collectif préscolaire à temps d'ouverture élargi (TOE) : structures d'accueil collectif préscolaire disposant d'au moins 10 places et ouvertes au minimum 25 heures par semaine, avec au moins 3 heures 1/2 d'ouverture consécutive les jours d'ouverture, et 45 semaines par année.
- Les structures d'accueil collectif préscolaire à temps d'ouverture restreint (TOR): structures d'accueil collectif préscolaire ne disposant pas d'au moins 10 places ou qui ne sont pas ouvertes au minimum 25 heures par semaine, avec au moins 3 heures 1/2 d'ouverture consécutive les jours d'ouverture, 45 semaines par année.
- Les structures d'accueil collectif parascolaire à temps d'ouverture élargi : structures d'accueil collectif parascolaire disposant d'au moins 10 places et ouvertes au minimum quatre jours par semaine, 38 semaines par année, et accueillant des enfants pour deux au moins des trois types d'accueil suivants : accueil du matin avant l'école (bloc horaire d'au minimum 1 heure le matin), accueil de midi (bloc horaire d'au minimum 2 heures à midi y compris le repas), accueil de l'après-midi après l'école (bloc horaire d'au minimum 2 heures).
- Les structures d'accueil collectif parascolaire à temps d'ouverture restreint : structures d'accueil collectif parascolaire ne disposant pas d'au moins 10 places ou ouvertes moins de quatre jours par semaine ou moins 38 semaines par année, accueillant des enfants pendant des blocs horaires de moins d'une 1 heure le matin, ou moins de 2 heures à midi (y compris le repas) ou moins de 2 heures l'après-midi.

La Fondation devrait ainsi en priorité subventionner les structures d'accueil collectif préscolaire et parascolaire à temps d'ouverture élargi. Elle pourra également soutenir financièrement l'offre d'accueil d'urgence.

6.2 **Budget estimatif de la Fondation**

Le budget estimatif de la Fondation présenté ci-après se fonde sur différentes hypothèses ayant trait aux places existantes et à créer, aux coûts des places existantes et à créer, et au type de subventions versées par la Fondation.

6.2.1 Places existantes et création de 2'500 nouvelles places d'accueil

Les simulations financières concernant les places existantes et la création de nouvelles places tiennent compte des éléments suivants :

- soutien au financement des places d'accueil existantes et création de 2'500 nouvelles places d'ici 2010 - l'évolution de l'offre en place d'accueil est présentée au tableau 4, et les coûts y relatifs au tableau 5 ci-dessous; Il faut souligner ici qu'en raison du grand nombre de places créées entre 2000 et 2004, c'est la participation au maintien des structures existantes qui consomme l'essentiel des ressources de la Fondation, et non la création de nouvelles places d'accueil. Cette participation au maintien des structures existantes est fondamentale : en effet, si une aide au démarrage contribue à stimuler la création de nouvelles places, c'est souvent le financement à long terme des structures d'accueil qui peut se révéler problématique. Il est donc essentiel que la Fondation, pour assurer la stabilité du système et prévenir la fermeture de lieux d'accueil, finance en partie l'offre existante.
- soutien à la création de places dans des structures d'accueil collectif préscolaire et parascolaire dans une proportion égale; lors du début des travaux de préparation du présent projet, il semblait nécessaire de mettre l'accent sur le développement des places pour les enfants en âge préscolaire ; compte tenu du développement de l'offre dans ce domaine survenu depuis 2002 et de l'article 63 de la Constitution, il est désormais nécessaire de développer tant l'accueil préscolaire que parascolaire ; dans le cadre des simulations effectuées pour le présent projet et en tenant compte des projections du SCRIS quant au nombre d'enfants dans le canton jusqu'en 2010, il y aurait ainsi en 2010, – non compris l'accueil familial de jour – 18 places pour 100 enfants âgés de 0 à 4 ans, et 8 places pour 100 enfants âgés de 5 à 12 ans. Il faut rappeler ici que la définition retenue à ce stade pour les structures d'accueil parascolaire en matière de financement ne correspond pas exactement à celle retenue pour les autorisations et la surveillance.
- soutien au développement de l'accueil familial de jour : les projections tiennent compte de la difficulté actuelle à maintenir l'offre en accueil familial de jour et à recruter de nouvelles personnes pratiquant l'accueil familial de jour ; cela explique le nombre relativement moins important de places en accueil familial de jour créées entre 2006 et 2010 par rapport à l'accueil collectif ;
- création de places en progression jusqu'en 2007 et 2008 pour permettre aux réseaux de s'organiser ;
- les données 2006 ont été établies sur la base des données du SPJ (août 2004), et pour les structures parascolaires non soumises actuellement à une autorisation du SPJ sur les données disponibles (estimation pour le canton : 1'500 places début 2006), tenant compte des projets présentés pour 2004 et 2005, et de l'augmentation annuelle moyenne du nombre de places des 5 dernières années.

	2006	2007	2008	2009	2010	Places supp/ 2005
Structures TOE préscolaires	5'602	5'782	6'082	6'282	6'502	1'100
Structures TOE parascolaires	3'792	4'062	4'262	4'482	4'692	1'130
Accueil familial	1'515	1'565	1'615	1'685	1'735	270
Total	10'909	11'409	11'959	12'449	12'929	2'500
Places supp/ année précédente	480	500	550	490	480	2'500

Tableau 4 : Nombre de places d'accueil supplémentaires 2006 – 2010, dans l'hypothèse d'une contribution de l'Etat à hauteur de celle prévue dans le programme de législature.

6.2.2 Coût des places existantes et nouvellement créées

Le calcul du coût total des places d'accueil, présenté au tableau 5, a été effectué en tenant compte des éléments suivants :

- coût d'une place d'accueil préscolaire : 24'000 francs par place à plein temps (coût 2003, indexé de 1% par année) ; certaines places (jardins d'enfants entrant dans la catégorie structure à temps d'ouverture élargi selon les critères exposés sous chiffre 6.1.2.) sont comptabilisées à 60% de ce montant ; le nombre de places dans des jardins d'enfants entrant dans la catégorie structure à temps d'ouverture élargi a été estimé sur la base des données récoltées auprès des structures existantes en juin 2004, lors d'une enquête visant à déterminer si ces structures seraient prêtes à s'organiser pour répondre aux exigences prévues pour pouvoir bénéficier de subventions de la Fondation (structures à but non lucratif, de 10 places au moins, ouvertes 45 semaines par année, au minimum 25 h par semaine avec des plages horaires d'ouverture consécutive d'au minimum 3 heures 30) ;

- coût d'une place d'accueil parascolaire : 11'000 frs (pour les APEMS / accueil pour enfants en milieu scolaire) à 14'000 francs par place (UAPE, unité d'accueil pour écoliers) (coût 2003, indexé de 1% par année);
- coût d'une place d'accueil familial : 15'800 francs par place équivalent plein-temps (coût 2003, indexé de 1% par année). Ce coût a été calculé sur la base des éléments suivants : chaque personne accueillant régulièrement des enfants dans son foyer contre rémunération offre en moyenne deux places à plein temps (qui peuvent être occupées par plusieurs enfants). Une place à plein temps en accueil familial correspond à un accueil 10 heures par jour, 5 jours par semaine, 48 semaines par année. La rémunération horaire « brut employée » retenue est de 5 francs de l'heure par enfant (soit un coût « employeur », charges sociales comprises, de 6,10 frs par heure et par enfant). Outre le coût de la rémunération de la personne accueillant les enfants, le coût de 15'800 francs par place comprend les montants correspondant aux coûts de la structure de coordination (salaires des coordinatrices, frais de fonctionnement de la structure), calculés sur la base du ratio suivant : 1 EPT de coordinatrice pour 70 personnes accueillant des enfants ;
- pour tenir compte de l'évolution probable du coût de la vie, le coût des différentes places d'accueil a été indexé de 1% par année.

	2006	2007	2008	2009	2010
Structures TOE préscolaires	128'433'201	134'013'147	142'718'757	149'037'429	155'982'828
Structures TOE parascolaires	50'654'543	54'782'390	57'999'779	61'509'573	65'002'280
Accueil familial	24'727'224	25'798'737	26'889'208	28'335'231	29'467'799
Total	203'814'968	214'594'274	227'607'744	238'882'233	250'452'907

Tableau 5 : Coût total des places d'accueil (y compris structures de coordination d'accueil familial de jour), en francs.

Il faut rappeler ici que ces chiffres doivent être pris avec réserve : il n'existe en effet pas de définition acceptée par tous du concept « place d'accueil », ni des méthodes uniformes de calcul des coûts. Le projet prévoit que la Fondation adoptera des directives dans ce domaine.

6.2.3 Subventions versées par la Fondation

Pour les simulations financières relatives aux subventions, il a été décidé de tenir compte des éléments suivants :

- subventionnement de 18 % de la masse salariale¹ du personnel éducatif (y compris la directrice) des structures d'accueil collectif à temps d'ouverture élargi préscolaires et parascolaires, et prise en charge de l'équivalent de 100% du salaire des coordinatrices des structures de coordination d'accueil familial de jour ;
- aide au démarrage pendant 2 ans pour les nouvelles places d'accueil, de 5'000 frs par an pour les places dans des structures collectives à temps d'ouverture élargi pour les enfants de 0 à 4 ans, et de 3'000 par an pour les places dans des structures collectives à temps d'ouverture élargi pour les enfants de 5 à 12 ans ;
- 2% des ressources de la Fondation sont réservées pour le soutien financier aux structures d'accueil collectif préscolaire et parascolaire à temps d'ouverture restreint et pour l'accueil d'urgence;
- coûts de fonctionnement de la Fondation estimés à 300'000 frs par an (2 postes pour 1,5 équivalent temps plein, soit un administrateur et un secrétaire/comptable, et frais de location de locaux et de fonctionnement), indexés de 1% par année.

¹ Pour l'établissement des budgets, on considère que la masse salariale du personnel éducatif représente 80% du coût total d'une place d'accueil collectif de jour.

6.2.4 Budget de la Fondation (*hyp.: subv. de l'Etat pleine dès l'année n*)

	Année n	Année n+1	Année n +2	Année n+3	Année n+4
Subvention aux structures à temps d'ouverture élargi (y.c. aide au démarrage) et équivalent salaires coordinatrices accueil familial de jour	28'782'977	30'687'974	32'571'959	33'597'162	33'577'323
Part pour les structures à temps d'ouverture restreint et accueil d'urgence : 2% des ressources de la Fondation	652'146	653'146	653'146	653'146	718'785
Frais de fonctionnement de la Fondation	300'000	303'000	306'030	309'090	312'181
Total charges	29'735'124	31'644'120	33'531'136	34'559'399	34'608'290
Ressources de la Fondation	32'607'320	32'657'320	32'657'320	32'657'320	35'939'250
Solde annuel cumulé	2'872'197	3'885'397	3'011'581	1'109'503	2'440'463

Tableau 6 : Budget estimatif de la Fondation, subvention 18 % de la masse salariale du personnel éducatif et 100% des coordinatrices accueil familial de jour, aide au démarrage, 2% des ressources pour les structures à temps d'ouverture restreint et l'accueil d'urgence

Le budget de la Fondation peut donc être équilibré. Il faut relever que le projet prévoit que les ressources de la Fondation doivent couvrir les subventions qu'elle octroie, et que la Fondation ne peut recourir à l'emprunt (article 47). Par cette disposition, il est répondu à une demande exprimée par les milieux économiques lors de la consultation sur l'avant-projet de loi.

On peut rappeler ici que l'analyse réalisée en Suisse romande sur la rentabilité des structures d'accueil de jour pour les enfants confirme que les investissements consacrés à ce type de structures engendrent des bénéfices, y compris des recettes fiscales, et que la pénurie d'offre d'accueil de jour des enfants génère un manque à gagner pour la collectivité, pouvoirs publics compris.

Il est cependant probable que l'Etat ne puisse pas porter d'un coup sa subvention à hauteur de 15 millions dès 2006. Dans l'état actuel des recherches de compensation, seule une augmentation de 1 million est garantie en 2006 et 2007, la subvention ordinaire de l'Etat se montant ainsi 6 millions (+ le montant prévu pour l'aide au démarrage). Dans ce cas, la Fondation devrait limiter sa subvention à la masse salariale à 12,5 % au lieu de 18 %, pour les années 2006 et 2007. Son budget serait donc le suivant :

	2006	2007	2008	2009	2010
Subvention de :	12,5%	12,5%	18%	18%	18%
Subvention aux structures à temps d'ouverture élargi (y.c. aide au démarrage) et équivalent salaires coordinatrices accueil familial de jour	20'837'623	22'313'315	32'571'959	33'597'162	33'577'323
Part pour les structures à temps d'ouverture restreint et accueil d'urgence : 2% des ressources de la Fondation	472'147	473'146	653'147	653'147	718'786
Frais de fonctionnement de la Fondation	300'000	303'000	306'030	309'090	312'181
Total charges	21'609'770	23'089'461	33'531'136	34'559'399	34'608'290
Ressources de la Fondation	23'607'320	23'657'320	32'657'320	32'657'320	35'939'250
Solde annuel cumulé	1'997'551	2'565'410	1'691'594	- 210'484	1'120'476

Tableau 6 bis: Budget estimatif de la Fondation, subvention de 12,5 % de la masse salariale du personnel éducatif en 2006 et 2007, de 18 % dès 2008, et 100% des coordinatrices accueil familial de jour, aide au démarrage, 2% des ressources pour les structures à temps d'ouverture restreint et l'accueil d'urgence

6.3 Subventionnement de l'accueil de jour par le Département

Les subventions que l'Etat octroie à l'accueil de jour des enfants sont en principe versées par l'intermédiaire de la Fondation. Le projet de loi prévoit néanmoins un cas où l'Etat peut directement financer l'accueil de jour des enfants. Il s'agit de subventions que peut verser le Département pour assurer l'encadrement particulier qui est nécessaire pour accueillir des enfants dont l'état exige des dispositions particulières en raison d'une maladie ou d'un handicap mental, psychique, physique, sensoriel ou instrumental, dans une structure d'accueil collectif ou une structure d'accueil thérapeutique. Cette disposition couvre également les cas où des troubles du comportement ou un retard du développement significatifs seraient observés chez un enfant (article 50). Comme à l'heure actuelle, les ressources nécessaires à ces autres formes de financement figurent au budget du Département. Il faut souligner que par subventionnement de l'accueil de jour on n'entend pas le financement par le Département du régime d'autorisation et de surveillance ni le financement que le Département peut octroyer à la formation des personnes assurant l'accueil des enfants.

7. RECAPITULATIF DU FINANCEMENT DE L'ENSEMBLE DE L'ACCUEIL COLLECTIF ET FAMILIAL DE JOUR

(Hors frais liés à la procédure d'autorisation et de surveillance et à la formation du personnel)

Il est difficile de faire des projections sur la répartition précise du coût de l'accueil de jour entre les différents partenaires. En effet, il convient de tenir compte de nombreuses variables. Les membres d'un réseau d'accueil de jour (communes, entreprises, Etat en tant qu'employeur) devront financer, selon le projet, la part non payée par les parents ou par les subventions reçues de la Fondation, ou de la Confédération dans le cadre de son programme d'impulsion.

Or,

- la part incombant aux parents placeurs sera tributaire des choix politiques que feront les membres d'un réseau d'accueil de jour pour la politique tarifaire appliquée pour l'accueil de jour des enfants : on le voit déjà à l'heure actuelle, selon la politique tarifaire en vigueur, pour des places subventionnées en fonction du revenu des parents, la contribution des parents peut être de l'ordre de 20% dans une grande commune, comme de 60% dans une autre.
- le montant des subventions de la Fondation et de la Confédération va dépendre du type (accueil collectif préscolaire, accueil collectif parascolaire, accueil familial) et du nombre de places existantes et nouvellement créées dans un réseau d'accueil de jour.
- les subventions versées par la Confédération dépendent du taux d'occupation de la structure d'accueil, ce qui rend les projections parfois difficiles à faire.
- la répartition du part non financée par les parents et les subventions de la Confédération et de la Fondation des structures d'accueil appartenant à un réseau d'accueil de jour entre les différents membres du réseau dépendra des modalités de fonctionnement du réseau, et notamment des critères que chaque réseau retiendra dans ce contexte.

A titre indicatif, et pour donner un ordre de grandeur, il a été procédé à une simulation de répartition des coûts de l'ensemble de l'accueil de jour (hors frais liés à la procédure d'autorisation et de surveillance et à la formation du personnel et non compris les frais de fonctionnement des réseaux d'accueil de jour).

Pour la simulation, on est parti de l'hypothèse que le programme fédéral d'impulsion dans le cadre duquel les nouvelles places d'accueil sont subventionnées par la Confédération serait maintenu jusqu'à 2011. On est également parti de l'hypothèse que les parents prennent en charge 40% des coûts, ce qui correspond à la situation actuelle.

Le tableau 7 montre comment les coûts, en frs, de l'offre en places d'accueil de jour se répartissent entre les différents partenaires payeurs, les parents prenant en charge 40% des coûts. Les contributions des bailleurs de fonds de la Fondation sont estimées en fonction du scénario présenté ci-dessus, donc avec l'hypothèse d'une pleine contribution de l'Etat dès 2006 à hauteur de celle prévue dans le programme de législation.

	2006	2007	2008	2009	2010
Coût total	203'814'968	214'594'274	227'607'744	238'882'233	250'452'907
Parents	81'525'987	85'837'710	91'043'098	95'552'893	100'181'163
Confédération	1'590'000	2'882'000	3'288'000	3'160'000	2'878'000
Etat par Fondation	16'089'285	17'085'884	18'044'449	18'559'753	18'162'762
Secteur privé par Fondation	10'206'136	10'847'248	11'493'640	11'841'127	12'680'501

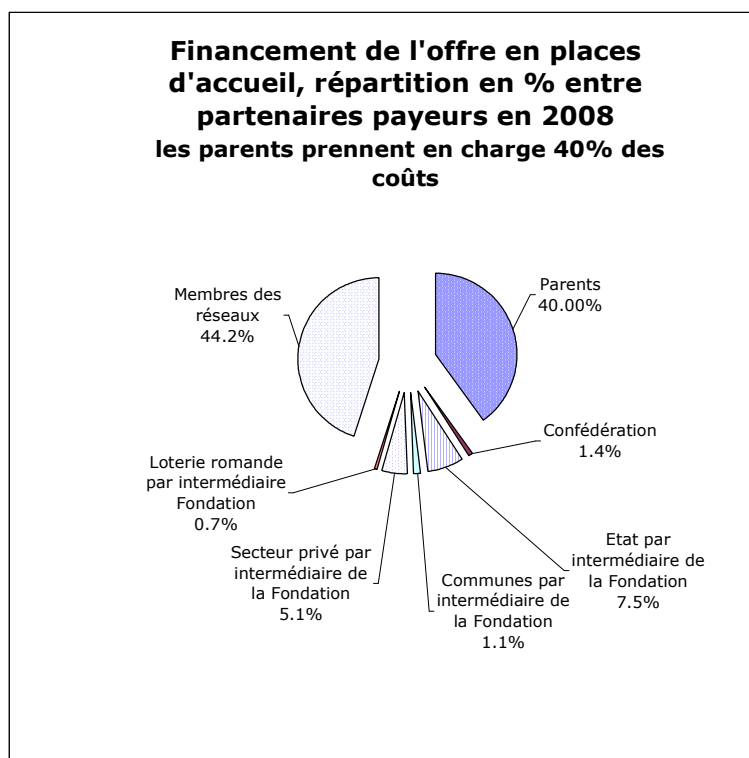
Communes par Fondation	2'321'475	2'467'302	2'614'329	2'693'368	3'656'738
Loterie romande par Fondation	1'375'923	1'462'353	1'549'495	1'596'341	1'446'691
Solde (à charge du réseau, i.e. communes, employeurs)	90'706'162	94'011'777	99'574'732	105'478'751	112'696'214

Tableau 7 : répartition en frs du coût de l'ensemble de l'accueil de jour entre partenaires payeurs, les parents prenant en charge 40% du coût

Le tableau 8 montre comment les coûts se répartissent en %

	2006	2007	2008	2009	2010
Coût total	100%	100%	100%	100%	100%
Parents	40%	40%	40%	40%	40%
Confédération	0.8%	1.3%	1.4%	1.3%	1%
Etat par intermédiaire Fondation	7.4%	7.5%	7.5%	7.3%	6.9%
Secteur privé par intermédiaire Fondation	5%	5,1%	5.1%	5%	5.1%
Communes par intermédiaire Fondation	1.1%	1.2%	1.1%	1.1%	1.4%
Loterie romande par intermédiaire Fondation	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.6%
Solde (à charge du réseau, ie comm.,empl.)	45%	44.2%	44.2%	44.6%	45%

Tableau 8 : répartition en % du coût de l'ensemble de l'accueil de jour entre partenaires payeurs, les parents prenant en charge 40% du coût



Graphique 3 : répartition en % entre partenaires payeurs du coût total de l'offre d'accueil, en 2008, les parents prenant en charge 40% des coûts

Ainsi, par exemple, en moyenne, le coût à charge des membres du réseau (communes – employeurs) serait, en 2008, pour une place en accueil collectif de jour préscolaire occupée par un enfant à plein temps de l'ordre de frs 11'150. - si les parents financent le 40% des coûts de l'accueil de jour.

Dans tous les cas, les parents et les membres des réseaux (communes et employeurs) sont les principaux financeurs du système.

8. PROCEDURE DE CONSULTATION

L'avant-projet de loi sur l'accueil de jour des enfants a fait l'objet d'une large consultation auprès des milieux intéressés, notamment des partis politiques, des communes, des organisations économiques, des professionnels de l'accueil de jour des enfants, des exploitants de structures d'accueil, etc.

8.1 Déroulement

Cette consultation a été organisée en deux temps :

Entre janvier et mars 2004, les milieux intéressés ont été appelés à répondre à un questionnaire portant sur 10 thèmes différents, avec possibilité pour les consultés de s'exprimer sur d'autres questions (62 questionnaires retournés, dont celui de l'Union des communes vaudoises, synthétisant les réponses de 193 communes) ;

En avril et en mai 2004, cinq *hearings* réunissant les principaux groupes d'acteurs concernés ont été organisés sous les auspices de la Cheffe du Département de la formation et de la jeunesse. Dans ce contexte, les résultats de la première phase de la consultation ont été présentés et discutés avec les participants.

8.2 Résultats de la consultation

Le questionnaire adressé aux instances consultées était articulé selon les trois objectifs fondamentaux poursuivis par l'avant-projet de loi sur l'accueil de jour des enfants.

Objectif 1 : Qualité de l'accueil des enfants

8.2.1 Généralisation de la pratique actuelle consistant à confier aux communes la compétence d'autorisation et de surveillance des mères d'accueil

La très grande majorité des organismes consultés ayant répondu à la consultation s'est déclarée en faveur de l'octroi de la compétence d'autoriser et de surveiller les personnes pratiquant l'accueil familial de jour aux communes ou associations de communes, comme le prévoit l'avant-projet de loi. De nombreux consultés ont, dans ce contexte, estimé inadéquate la terminologie « mères d'accueil » retenue dans l'avant-projet pour nommer les personnes pratiquant l'accueil familial de jour.

Plusieurs organismes ayant répondu à la consultation se sont également prononcés dans ce cadre sur les critères d'autorisation et de surveillance : des avis très partagés et divergents se sont exprimés sur la formation des personnes pratiquant l'accueil familial de jour, les uns souhaitant qu'une véritable formation soit mise en place, les autres estimant une telle formation inutile. Quelques participants à la consultation ont déclaré ne pas comprendre pourquoi l'avant-projet de loi est plus exigeant que l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants : l'avant-projet prévoit en effet que toutes les personnes accueillant régulièrement des enfants dans leur foyer, à la journée et contre rémunération doivent être autorisées et surveillées, et non pas seulement celles qui font offre publique comme le prévoit l'ordonnance fédérale. Enfin, la caisse cantonale de compensation AVS de Clarens a confirmé sa position à savoir qu'il convient d'exclure l'affiliation à l'AVS en tant qu'indépendantes des personnes pratiquant l'accueil familial de jour.

8.2.2 Introduction d'un régime d'autorisation et de surveillance pour les structures de coordination de l'accueil familial de jour

La majorité des organismes ayant répondu à la consultation s'est déclarée favorable au système proposé. De nombreux consultés ont néanmoins souligné la nécessité d'éviter des redondances et l'inflation dans les procédures d'autorisation. Il a également été demandé que la délégation de compétences aux communes soit envisagée dans ce contexte. Plusieurs communes ont demandé à garder une marge de liberté en matière organisationnelle, estimant que l'exigence d'une dotation minimale en personnel (coordinatrices) d'un équivalent plein temps pour les structures de coordination induisait une dimension territoriale et devait être revue à la baisse. Les instances consultées ont également demandé des précisions sur les exigences en formation professionnelle, et demandé à être consultées lors de la révision des cadres de référence relatifs à l'accueil de jour des enfants.

Objectif 2 : Tendre, sur tout le territoire du canton, à une offre suffisante en places d'accueil, accessibles financièrement, en priorité pour les enfants des parents menant une activité professionnelle ou similaire

8.2.3 Constitution de réseaux d'accueil de jour sur une base volontaire et fondés sur l'existant

Le système proposé par l'avant-projet de loi a été approuvé par la majorité des organismes ayant répondu à la consultation, les communes se prononçant dans ce cadre contre un découpage territorial imposé. Plusieurs consultés ont souhaité que différents éléments tels que la base volontaire ou la taille optimale d'un réseau soient précisés.

8.2.4 *Priorité aux enfants de parents menant une activité professionnelle ou similaire*

Si la majorité des organismes ayant répondu à la consultation a déclaré comprendre qu'en période de pénurie de places d'accueil la priorité soit accordée aux enfants de parents menant une activité professionnelle ou similaire, la majorité a dans le même temps estimé non judicieux d'inscrire ce principe dans la loi et estimé nécessaire de laisser les structures locales gérer les priorités.

8.2.5 *Création d'une Fondation de droit public chargée de déterminer des objectifs et des priorités en matière de développement de places d'accueil*

Les instances ayant participé à la consultation se sont déclarées favorables à la création d'une fondation chargée de l'accueil de jour des enfants. Les avis sont très partagés tant pour ce qui est du statut de droit public ou de droit privé de la Fondation, que pour ce qui est des compétences de la Fondation (compétences exclusivement financières ou planification de l'offre en places d'accueil). Selon les consultés, la responsabilité de la planification de l'offre devrait incomber à l'Etat, à la Fondation, aux communes, aux réseaux d'accueil de jour ou enfin aux structures d'accueil elles-mêmes.

La grande majorité des consultés a aussi estimé dans ce contexte que s'il est nécessaire de disposer de données statistiques au niveau cantonal, l'observatoire que l'avant-projet de loi prévoit de mettre en place ne doit pas être rattaché à la Fondation pour des questions soit de « neutralité » soit pour des raisons financières. Selon les instances consultées, les tâches dévolues à l'observatoire dans l'avant-projet pourraient être confiées au Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS) ou pour quelques autres, au Département de la formation et de la jeunesse.

8.2.6 *Accessibilité financière des places d'accueil : même politique tarifaire pour toutes les places d'accueil, en fonction du revenu des parents, au sein d'un réseau d'accueil de jour avec prix minimum et maximum fixé par la Fondation*

Les consultés se sont très majoritairement prononcés en faveur de la généralisation d'une politique tarifaire en fonction du revenu des parents. Plusieurs participants à la consultation, et notamment les communes, ont dit s'opposer à une tarification uniformisée pour l'ensemble du canton, d'autres demandant une harmonisation tarifaire sur le plan cantonal. De nombreuses réserves ont été exprimées sur l'introduction d'un tarif minimal et maximal au niveau cantonal.

Objectif 3 : Organisation du financement

8.2.7 *Mode de financement de la Fondation*

Les organismes ayant participé à la consultation ont dans leur très grande majorité salué la participation financière prévue à la Fondation de l'Etat, des communes et des employeurs. Pour de nombreux consultés, la participation de l'Etat à la Fondation devrait être revue à la hausse et son niveau garanti. Les communes ont demandé à être consultées pour la fixation de leur contribution, notamment en cas de hausse, et plusieurs d'entre elles ont estimé que leur participation à la Fondation devait se fonder plutôt sur le nombre d'habitant que selon une clé péréquative. Pour ce qui est de la fixation du taux de contribution des employeurs, les avis sont divergents selon les consultés : pour les uns le taux de contribution des employeurs doit être fixé par les milieux économiques, pour d'autres il doit être fixé par le Conseil d'Etat. La question du délai de modification du taux de contribution des employeurs a été soulevée par des organismes ayant participé à la consultation. Plusieurs instances ayant participé à la consultation ont demandé que les communes et entreprises déjà actives dans le domaine de l'accueil de jour des enfants soient exemptées de contribuer à la Fondation.

8.2.8 *Composition du Conseil de Fondation*

Les instances consultées ont demandé que la composition du Conseil de Fondation soit précisée. Une partie des organismes ayant répondu à la consultation estime que tous les acteurs de l'accueil de jour (soit les bailleurs de fonds de la Fondation, les usagers (parents), les professionnels de l'enfance, les exploitants de structures d'accueils et pour certains les réseaux d'accueil de jour) devraient être représentés au sein du Conseil de Fondation. D'autres estiment que seuls les bailleurs de fonds de la Fondation doivent être membres du Conseil de Fondation, les autres partenaires de l'accueil de jour devant faire entendre leur position au sein de la Chambre consultative, dont il est demandé que l'existence soit inscrite dans le projet de loi.

8.2.9 *Mode de subventions par la Fondation aux structures d'accueil collectif à temps d'ouverture élargi et de coordination de l'accueil familial de jour*

La majorité des consultés est favorable au système de subventions par la Fondation prévu par l'avant-projet de loi, à savoir une subvention des structures d'accueil collectif à temps d'ouverture élargi et aux structures de coordination de l'accueil familial de jour en fonction de la masse salariale. Néanmoins, de nombreux consultés ont estimé nécessaire de maintenir en sus une aide au démarrage des nouvelles structures.

8.2.10 Mode de subventions par la Fondation aux structures d'accueil collectif à temps d'ouverture restreint

Trois tendances se sont exprimées pour ce qui est des subventions aux structures d'accueil collectif à temps d'ouverture restreint. Une première est favorable au système proposé dans l'avant-projet de loi, à savoir pourcent des ressources de la Fondation consacré à ce type de structures dès lors que les ressources générales de la Fondation le permettent. Une deuxième série d'organismes consultés estime que ces structures doivent être subventionnées comme les autres en raison de leur fonction de socialisation des enfants et du fait qu'elles sont adaptées aux besoins de certaines régions du canton. D'autres consultés enfin estiment que comme les horaires d'ouverture de ces structures ne sont pas compatibles avec les horaires de travail des parents, elles ne doivent pas être financées par la Fondation.

Plusieurs consultés ont estimé nécessaire que le financement global de l'accueil de jour – et non pas seulement le financement de l'accueil de jour des enfants par la Fondation – soit présenté dans le projet de loi.

8.3 Principales modifications apportées au projet de loi suite à la procédure de consultation

A l'issue de la consultation, les modifications suivantes ont principalement été apportées :

- Le régime d'autorisation et de surveillance des structures de coordination de l'accueil familial de jour est supprimé;
- Les structures de coordination de l'accueil familial de jour devront être dotées au minimum d'un poste à 50% et non plus d'un poste à 100%;
- Le libellé de la loi prévoit expressément la consultation des milieux concernés lors de l'élaboration des référentiels de compétences et des cadres de référence pour l'accueil collectif de jour et l'accueil familial de jour;
- La priorité à accorder aux enfants de parents qui travaillent ne figure plus dans le libellé d'un objectif de la loi mais comme un des critères à retenir en cas d'insuffisance de places au sein d'un réseau d'accueil de jour;
- Les tâches de collecte et analyse de données statistiques sont confiées au SCRIS et non plus à un observatoire à mettre en place au sein de la Fondation;
- Le tarif maximal applicable pour les frais de pension n'est plus fixé au niveau cantonal mais au sein de chaque réseau d'accueil de jour;
- La composition du Conseil de fondation a été précisée (3 représentants de l'Etat, 3 représentants des communes, 3 représentants des associations économiques représentatives, 2 représentants de la Chambre consultative, 1 Président proposé par les 11 autres membres);
- L'existence de la Chambre consultative fait l'objet d'un article du projet de loi;
- Il est prévu que les communes (contribution-socle) et les employeurs (contribution-employeurs) qui auront directement contribué au financement de l'accueil de jour avant l'entrée en vigueur de la loi pourront demander à se voir rétrocéder tout ou partie de leur contribution (respectivement en tant que communes et en tant qu'employeur) à la Fondation pendant une durée de 4 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi.
- Les subventions de la Fondation peuvent prendre aussi la forme d'une aide au démarrage pour les structures d'accueil collectif de jour.

9. MOTION COHEN-DUMANI ET CONSORTS POUR LA CREATION D'UNE FONDATION POUR L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

9.1 Rappel de la motion

« De tous côtés, on s'inquiète de la faiblesse des solutions en Suisse en matière de petite enfance. Les associations de défense de la famille ont longtemps prêché dans le désert, les milieux politiques, divisés à une certaine époque, font aujourd'hui cause commune. Les milieux économiques prennent conscience de l'importance du phénomène et s'associent à la recherche de solutions. Quant aux médias, c'est fort régulièrement et avec une certaine assiduité qu'ils empoignent le sujet !

Car les faits sont têtus ! On constate partout une augmentation constante du nombre de femmes actives professionnellement et ce phénomène va se poursuivre au vu de la modification profonde des modes de vie. La conséquence première est l'expression d'une demande croissante de soutien aux familles. Nous pouvons aussi déplorer que le taux de natalité demeure insuffisant en Suisse avec des incidences préoccupantes sur le développement économique et sur les assurances sociales (besoin de personnel compétent et disponible, AVS).

Il y a donc aujourd'hui une réelle convergence d'intérêts entre :

-les revendications des parents qui demandent un accueil de qualité, une capacité d'accueil suffisante, une égalité de traitement quel que soit leur lieu de domicile et un libre accès à la prestation avec une possibilité de choix,

- l'urgence pour l'économie de bénéficier d'un personnel qualifié et stable,
- l'importance pour les communes et régions de pouvoir offrir des prestations variées financièrement supportables pour les habitants,
- enfin, pour l'Etat, l'occasion unique de proposer une véritable politique familiale.

Qu'en est-il dans notre canton ?

Sans entreprendre une étude scientifique, on peut affirmer que l'offre d'accueil n'est de loin pas en adéquation avec les besoins existants.

L'offre n'est en outre pas harmonisée dans le canton. Cela a pour effet une baisse d'attractivité de certaines régions pour les familles qui se retrouvent désorientées. De leur côté, les entreprises dont la taille le permet créent leur propre garderie, quant aux autres, elles se voient privées de l'apport de personnel féminin jeune et stable qu'elles ont commencé à former le plus souvent. Cette situation nuit aux efforts de promotion économique entrepris par les régions ou le canton. A cet égard, les déclarations du nouveau directeur du DEV sont éloquentes !

Si l'on se réfère à certaines études menées aux USA, la dépréciation de la valeur professionnelle de la femme est grande si elle interrompt toute activité professionnelle. Elle se monterait à 4,5% par année.

D'autre part, selon l'étude Bass, réalisée à la demande du canton de Zurich, un franc investi dans les crèches rapporte 3 à 4 francs à la collectivité par l'augmentation des recettes fiscales, l'augmentation du pouvoir d'achat des familles et les économies réalisées dans les dépenses sociales (chômage, frais d'assistance).

Comme vous pouvez le constater, le problème est important et l'on aurait pu s'attendre, au vu du temps de maturation de nos autorités, à aboutir à un projet en matière d'accueil de la petite enfance qui serait à la hauteur des attentes de chacun. Or, il nous a fallu déchanter, le projet de loi sur l'aide à la jeunesse actuellement examiné par la commission du Grand Conseil ne provoque guère d'enthousiasme, du moins en ce qui concerne le chapitre accueil de la petite enfance. La commission qui l'examine a commencé à formuler un certain nombre de remarques et sans trahir la confidentialité des débats, je confierai qu'elles ont été très sévères.

En effet, la faiblesse principale des solutions proposées réside dans l'absence de propositions financières incitatives et donc de manque d'audace en la matière. Cette situation risque de conduire au maintien du statu quo, voire même à la perte de certains acquis.

Elle a provoqué le lancement et l'aboutissement d'une initiative populaire dont les objectifs sont clairs, voire quelques peu utopiques, et qui esquivent le problème financier ou du moins en reporte la charge sur les collectivités publiques.

La Constituante vaudoise a voté en première lecture une proposition : « En collaboration avec le canton, les communes et les partenaires privés organisent l'accueil préscolaire et parascolaire des enfants, financièrement accessible à tous ».

L'Union patronale suisse et Pro Familia ont élaboré un document de propositions fort intéressant qui lui aussi laisse de côté le problème financier.

Quant à la dernière initiative au Conseil national (mars 2001), il s'agit d'une proposition innovante et concrète (100 millions par an durant cinq ans) dont on peut espérer que 8 à 10 millions retombent dans les projets de notre canton si elle est acceptée par le Conseil des Etats.

D'autres cantons ont légiféré récemment en la matière. Certains ont prévu que les communes ont l'obligation de créer des places en fonction des besoins recensés (Valais, Neuchâtel et Jura) et sont allés jusqu'à répartir le financement entre l'Etat et les communes.

Dans notre canton, la démarche EtaCom n'a malheureusement pas encore abordé ce problème : il fera partie du volet social. On peut néanmoins penser que si la volonté de l'Etat est bien de le résoudre, il doit introduire une obligation légale, et si tel est le cas en assurer le financement !

L'Etat et les communes se renvoient la balle et l'économie privée aussi, mis à part les initiatives de certaines grandes entreprises telles que Nestlé, la BCV, le Crédit Suisse, Migros et tout récemment Philip Morris. Résultats dus en partie aux efforts de l'association « Des paroles aux actes » ou prise de conscience du problème pratique ?

Considérant que tous les membres de la commission du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi sur l'aide à la jeunesse étaient d'accord pour un financement partagé entre les parents, la commune, l'Etat, les entreprises et les partenaires privés, il s'agissait de rechercher une solution nouvelle qui aurait le mérite de :

- décharger les communes de certaines tâches administratives,
- d'intégrer les milieux professionnels intéressés et les donateurs,
- d'entrer en partenariat avec toutes les organisations en lien avec la famille et les parents.

C'est de ces réflexions qu'est née la proposition que je fais aujourd'hui :

Création d'une Fondation de l'accueil de la petite enfance liée à l'Etat par une convention d'objectifs ou un contrat de prestation

Composition de la Fondation

La Fondation serait composée de partenaires représentant par exemple :

- *le Service de protection de la jeunesse ;*
- *les professionnels de la petite enfance ;*
- *l'association des pédiatres vaudois ;*
- *les employeurs ;*
- *les collectivités publiques (communes (UCV), Etat) ;*
- *les parents (associations de parents – APE, APPEL) ;*
- *les groupements et associations diverses en lien avec la petite enfance et la famille : Pro Familia – Entraide familiale – Pro Juventute – Croix Rouge.*

Ses objectifs

Les objectifs prioritaires seraient la création, dans les 5 ans de 1'500 à 2'500 nouvelles places d'accueil diversifiées, dans le canton de Vaud (Accueil collectif et familial, mamans de jour, selon les besoins recensés).

Sa mission

Doté d'une structure lui permettant d'assurer le financement et le fonctionnement d'un observatoire de l'accueil de la petite enfance, elle devra définir les besoins, promouvoir, rechercher et créer de nouvelles places d'accueil de la petite enfance dans le Canton. Le choix des projets pourrait se faire par voie de concours de projets (privés, communaux, régionaux). Ses missions principales seraient :

- *de développer fortement et rapidement les services d'accueil collectif ou familial pour apporter aux familles des réponses à leurs besoins, en suscitant des projets souples et innovants,*
- *de favoriser l'intercommunalité mais aussi et surtout les partenariats avec l'économie privée, les entreprises et les communes, en s'ingéniant à ce que l'application des cadres de référence édictés par le SPJ demeure souple tout en assurant la qualité de l'encadrement,*
- *de veiller enfin à intégrer l'accueil des enfants handicapés, cette Fondation faisant œuvre de pionnier,*
- *de rechercher des sources de financement.*

Son financement

S'agissant d'un projet social, équitable et solidaire d'accueil de la petite enfance, il devra être soutenu financièrement par les communes, les régions, le Canton, la Confédération (pour autant que la solution proposée par le Conseil national voie le jour), les entreprises (cotisations patronales), des dons (privés et fondations diverses). Les parents participeront bien entendu aux coûts d'exploitation.

Ses avantages

Les avantages d'une fondation sont entre autres de veiller à assurer une répartition équitable des places dans les différentes régions, d'instaurer un partenariat public/privé et associatif ainsi qu'une répartition équitable des coûts, enfin de permettre l'utilisation de dons de fondations ou de privés (défiscalisation, avantages fiscaux et déductions).

Avantages pour l'économie

- *Meilleures accessibilité des couples au marché du travail. Reconnaissance des besoins des couples et de la famille. Fidélisation des employés.*
- *Mise en place d'une culture d'entreprise, amélioration de l'image de celle-ci. - Permettra à l'entreprise de mener une véritable politique sociale.*
- *Reconnaissance du rôle de l'entreprise dans la vie de la société.*
- *Mise en valeur de la place économique vaudoise pour les organismes et les entreprises étrangères.*
- *Mise à disposition de solutions accessibles aussi aux petites entreprises (PME).*

Avantages pour les collectivités

- *Participation aux décisions.*
- *Partage des tâches.*
- *Partage et maîtrise des charges : organisation de l'accueil préscolaire et parascolaire des enfants, financièrement accessible pour les familles.*

- Partenariat sûr et neutre.
- Valorisation du coût de la formation féminine.
- Reconnaissance de la société envers les familles, soutien à la parentalité.

Avantages pour les parents

- Solutions nouvelles et diverses.
- Solutions intercommunales (domicile, lieu de travail).
- Véritable choix possible.
- Accès à la prestation.

Consultés, les milieux patronaux vaudois (Fédération patronale et Chambre Vaudoise du Commerce et de l'Industrie – CVCI) se sont montrés très intéressés et ont accepté d'entrer en matière sur cette proposition après avoir participé aux réflexions.

La Commission nommée pour l'examen du projet de loi d'aide à la jeunesse a pris connaissance avec intérêt de cette proposition. Elle a estimé qu'elle pouvait servir d'alternative aux propositions de la loi sur cet objet, articles de lois qui sans cela, subiraient de toutes façons une profonde modification.

Considérant que cette proposition est de nature à rencontrer l'approbation des différents partenaires ainsi que l'adhésion des différentes tendances politiques représentées dans l'hémicycle de notre Grand Conseil, je demande au Conseil d'Etat d'étudier un modèle de Fondation (définition des tâches et compétences, objectif, structure, modalités financières et juridiques, selon tableau en annexe) qui permettrait de réunir l'ensemble des partenaires en vue de créer un système solidaire pour les familles de ce canton. Concrètement, il s'agira de commander une étude sur la faisabilité économique, technique et financière d'une telle proposition, en collaboration avec les différents partenaires. Les milieux économiques devront bien entendu être associés aux réflexions étant donné l'intérêt qu'ils ont manifesté pour le projet. A cet effet, il s'agira de prévoir un petit budget qui permette le financement d'une étude.

Dans l'intervalle, et afin de ne pas bloquer la totalité de la loi sur l'aide à la jeunesse actuellement en voie d'aboutir, on pourrait proposer au Conseil d'Etat soit :

1. de retirer la partie de l'EMPD relative à la petite enfance (art. 27, 35, 37 et suivants) et présenter un nouveau projet prenant en compte cette proposition, soit :

2. de suspendre les travaux de la commission sur la partie de la loi concernant l'accueil de la petite enfance en attendant les résultats de l'étude tendant à créer une Fondation.

C'est pour toutes ces raisons et surtout parce qu'il est urgent de trouver des solutions concrètes pour les familles de notre canton, qu'en accord avec les députés de la commission susmentionnée, je dépose cette motion et vous demande de l'adresser directement au Conseil d'Etat. »

9.2 Rapport du Conseil d'Etat

Le présent EMPL tient entièrement compte des propositions contenues dans la motion Cohen-Dumani.

10. POSTULAT ELISABETH STUCKI ET CONSORTS PROPOSANT DE COMBLER LE DEFICIT EN MATIERE DE STRUCTURE D'ACCUEIL POUR LA PETITE ENFANCE

10.1 Rappel de la motion (transformée en postulat)

« Dans notre conception, les structures d'accueil de la petite enfance n'ont jamais été un luxe ou un caprice de parents fatigués. Elles sont essentielles d'une part parce que la crise économique actuelle et l'évolution des cellules familiales (familles monoparentales) incitent des femmes qui auparavant ne voulaient pas ou n'avaient pas besoin de travailler à se trouver un emploi, d'autre part pour le développement de l'égalité entre hommes et femmes (la femme doit pouvoir avoir la possibilité de travailler et ceci indépendamment du revenu d'un conjoint). Dans ces deux optiques, les structures d'accueil sont rendues nécessaires. L'Etat, de part sa mission, se doit de faire tout ce qui est en son pouvoir pour remplir sa mission sociale, et faire respecter l'égalité entre les sexes.

Aujourd'hui, ces tâches fondamentales ne sont pas remplies par le manque de places dans ces institutions. Cette motion vise à trouver une solution à ce problème en engageant le canton et les communes (d'un point de vue légal et financier) à réparer la situation de carence actuelle. Plusieurs raisons nous incitent à penser qu'il faut désormais prendre des mesures urgentes en ce domaine.

Rappel des faits

- 12 novembre 1990, motion Depoisier (demandant l'étude d'un cadre pour assurer le financement des institutions de la petite enfance. Renvoyée au Conseil d'Etat le 27 février 1991.

- 19 novembre 1990, motion Zisyadis (demandant la constitution d'un fonds de soutien à la création des institutions de la petite enfance). Renvoyée au Conseil d'Etat le 27 février 1991.
- Pétitions déposées en 1991. Renvoyées au Conseil d'Etat le 29 mai 1991.
- 27 février 1991, motion Champoud (demandant un complément à celles de Zisyadis et Depoisier). Renvoyées au Conseil d'Etat le 6 mars 1991.
- 6 décembre 1993, motion Bolanz (proposant de clarifier les compétences du canton et de la commune dans le domaine de la petite enfance). Prise en considération partielle et renvoi au Conseil d'Etat le 10 mai 1994.
- 6 décembre 1994, interpellation Weber. (Quelle suite donne le CE aux différentes motions ?).
- Pétition SSP, déposée le 5 décembre 1995. Transmise au Conseil d'Etat le 27 février 1996.
- 12 mai 1997, motion Weber demandant un véritable statut en matière de placement familial.

Toutes ces interventions vont dans le sens d'augmenter les structures d'accueil pour la petite enfance et de réviser peut-être le mode de financement pour ces structures.

Que fait l'Etat ?

Le conseil d'Etat répond à toutes ces interventions en mai 1997 (presque 7 ans après que les premières motions avaient été déposées !). Il préconise un ensemble de mesures à plus ou moins long terme :

- a) une concrétisation budgétaire du renforcement du rôle du canton qui devrait prendre effet dès 1998,
- b) une révision de la loi sur la protection de la jeunesse. U EMPL aurait dû être présenté au Grand Conseil en 1998 afin d'entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1999,
- c) une modification fondamentale du système des allocations familiales (aide directe aux familles).

Le renforcement budgétaire de la part du canton n'est prévu que dans sa fonction de prévention, de formation et de distribution de masse salariale. En effet, si l'Etat a bien dépensé environ Fr. 4'000'000.- en 1998 pour soutenir des structures déjà existantes (ce qui est déjà un plus par rapport à l'année 1997), l'augmentation des structures d'accueil, elle, n'est pas suffisante. Pire, cela ne semble pas être un de ses soucis du Conseil d'Etat qui répond aussi clairement dans son rapport de mai 1997 (p. 54) qui « la mise à disposition d'une offre d'accueil suffisante et son financement, en complément à celui assuré par les parents et les entreprises, est une tâche communale ».

Le résultat partiel de la consultation sur la révision de la loi sur la protection de la jeunesse démontre clairement que les communes n'ont en aucun cas l'intention de se voir imposer une obligation de fournir des places d'accueil dans des structures d'accueil. Par contre, une chose positive ressortira peut-être de ce nouveau projet de loi : créer un réel espace pour la problématique de la petite enfance qui dans la loi actuelle est à peine effleurée. Il faut en outre souligner ici que cet EMPL qui devait être présenté au Grand Conseil en 1998 ne sera vraisemblablement pas présenté au Grand Conseil avant la fin de l'année 1999.

En ce qui concerne les aides directes aux parents, le Conseiller d'Etat Philippe Biéler, déçu par la dénaturation de son projet concernant les allocations familiales, a retiré son projet. Cette piste semble pour l'instant devoir être abandonnée...

Force est de constater qu'aucune des trois intentions du Conseil d'Etat dans ce rapport n'a été remplie (pas d'amélioration aux niveaux des aides directes, pas de nouvelle loi en 1999 sur la protection de la jeunesse à propos de laquelle il faut rappeler que son contenu provisoire semble être tout à fait insatisfaisant et pas suffisamment doté de moyens financiers et légaux pour satisfaire à la demande en places dans l'accueil de jour, et pas de réelle augmentation en matière d'institutions).

A ce point de l'exposé, le problème auquel on se bute semble principalement financier et légal (au niveau de la répartition des compétences entre canton et communes pour ce qui est de l'offre de structures).

Mode de financement

Ceci nous amène à examiner une fois de plus le mode de financement actuel. D'après la loi du 29 novembre 1978 sur la protection de la jeunesse, à l'article 2, 2^e alinéa, l'Etat « peut soutenir financièrement les institutions d'accueil de jour destinées à la petite enfance ». Autrement, l'offre provient essentiellement des initiatives privées (entreprises ou parentales) et des communes (qui n'ont aucune obligation en la matière).

Le rôle principal de l'Etat consiste à coordonner les différentes initiatives, contrôler la sécurité de tels établissements et former une partie du personnel. Si toutes ces activités sont appréciées et appréciables, cela ne règle en rien le besoin en structures d'accueil supplémentaires.

En 1996, les subsides du canton pour ces trois activités se montaient à 3 millions de francs, In 1978 comme on l'a vu plus haut à 4 millions. Il faut confier à l'Etat un rôle supplémentaire qui est celui de garantir une offre satisfaisante en nombre de places.

Moyens mis à disposition

Jusqu'à présent, l'Etat n'aidait à augmenter l'offre qu'avec une aide au démarrage pour autant que les communes s'engagent à reprendre par la suite ce financement. Comme on peut le constater (vu que l'offre en la matière est insatisfaisante), cela n'a pas eu un grand succès. Remarquons aussi que l'argent était prélevé sur le Fonds en faveur de la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée. Il faut souligner trois choses à propos de ce compte : premièrement qu'il est administré de façon indépendante du bien de l'Etat et c'est seulement exceptionnellement que celui-ci peut prélever sur son capital, deuxièmement que depuis 1994 le Conseil d'Etat refuse de réalimenter ce fonds (les montants viennent du 1/5 des taxes perçues sur les loteries, tombolas et lotos), et troisièmement qu'en 1998 le Conseil d'Etat a décidé de l'alimenter avec le Fonds des mineurs pour un montant de Fr. 930'000.-, alors qu'il est utilisé en moyenne à hauteur de 1,2 millions de francs par an. Ce compte deviendra alors très rapidement déficitaire. On peut donc tirer comme conclusion que l'aide au démarrage des structures d'accueil de la petite enfance est plus qu'aléatoire et surtout ne peut pas dépendre d'un fonds à caractère incertain et conjoncturel.

Conclusion

De l'analyse qui précède, nous pouvons tirer les conclusions suivantes : au niveau de l'offre, les moyens financiers de l'Etat et des communes en matière de petite enfance ne suffisent pas et d'un point de vue légal, l'Etat ne doit plus seulement avoir un pouvoir incitatif sur les communes mais bien un pouvoir d'obligation.

Il faut alors que l'Etat engage une étude des besoins systématiques dans chaque commune pour voir où en est la demande et l'offre dans chacune d'elle et cela dans les plus bref délais. Nous soulignons qu'une telle enquête est en cours dans le Chablais vaudois. Après cette étude, toutes les structures nécessaires devront être mises sur pied. Pour ce faire, il faut qu'un cadre légal soit élaboré et dont le contenu fixe notamment le nombre de places chaque commune ou région doit mettre à disposition.

Il est proposé que cette motion soit renvoyée à une commission où l'on pourra discuter sur la voie à suivre pour le financement de ces structures :

- a) frais uniquement supportés par le canton ;*
- b) frais supportés par le canton et les communes ou régions (comme cela se passe actuellement pour l'école enfantine) ;*
- c) répartition du coût supportée par l'ensemble des acteurs concernés actuellement : le canton, les communes, les associations et les parents. »*

10.2 Rapport du Conseil d'Etat

Le présent EMPL fixe le cadre légal demandé par la postulante. Cependant, il n'est pas possible de fixer un nombre de places d'accueil par commune au niveau légal. En effet, si ces besoins évoluent, il serait à chaque fois nécessaire de modifier la loi. Le fait que la Fondation constituée par le projet de loi fixe des objectifs pour coordonner et favoriser le développement de places d'accueil apparaît comme plus judicieux.

Les objectifs visés par le postulat sont remplis par le projet proposé.

11. MOTION ODILE JAEGER DEMANDANT AU CONSEIL D'ETAT DE REVOIR ENTIEREMENT LE SYSTEME DES « MAMANS DE JOUR » AFIN DE REVALORISER CE CONCEPT DE GARDE EN MILIEU FAMILIAL ET D'OFFRIR UN VERITABLE CHOIX DIVERSIFIE EN MATIERE D'OFFRE D'ACCUEIL DE JOUR DE LA PETITE ENFANCE

11.1 Rappel de la motion

« Dans son rapport sur l'accueil de jour de la petite enfance, le Conseil d'Etat entend bien s'investir davantage en faveur de la politique familiale. Ce rapport contient plusieurs innovations intéressantes, telles que le financement d'un pool d'accueil qui aidera au démarrage de nouveaux lieux d'accueil dans des communes encore réticentes à s'engager dans ce domaine et une aide à la création de lieux d'accueil «parents-enfants». Il envisage également des mesures à moyen terme qui permettront de mieux définir les rôles respectifs «canton-communes-économie», bien que les options envisagées restent pour l'instant très imprécises.

C'est pour ne pas réduire à néant ces mesures nouvelles et pour voir aboutir les autres dans un proche avenir, que j'ai accepté avec quelque réticence ce rapport.

En effet, comme beaucoup de députés, mais aussi de responsables d'associations d'accueil de la petite enfance, j'ai été très déçue du choix prioritaire décidé par le Conseil d'Etat. Celui-ci privilégie très manifestement l'aide aux garderies et lieux d'accueil collectifs qui offrent nous dit le rapport: «de meilleures garanties de qualité» Cette affirmation ne peut que renforcer l'opposition grandissante entre garderies et réseaux de «Mamans de jour». Ce choix prioritaire ne peut qu'envenimer le climat déjà tendu entre les différents systèmes de garde. De plus il est en parfaite contradiction avec les affirmations de principe contenues dans le rapport qui vont dans le sens d'offrir aux parents un accueil diversifié, soit le choix d'une structure plutôt qu'une autre selon leur situation familiale et professionnelle.

Soucieux de s'investir plus dans une politique d'aide à la famille, le Conseil d'Etat devrait encourager et développer le principe de la garde en milieu familial. Il reconnaîtrait par là le rôle majeur de la femme au foyer qui est encore dévalorisé.

Dans la réalité, on a pu le constater, le manque de structures collectives et de « Mamans de jour » se fait cruellement ressentir, même à Lausanne. Il faut donc simultanément trouver des solutions pour l'un ou l'autre des modes de garde et non les opposer. Contrairement à ce qui est affirmé dans le rapport, beaucoup de parents désirent confier leur enfant dans une famille plutôt que dans une crèche.

Le S.P.J. s'est énormément mobilisé pour développer des réseaux de « Mamans de jour », avec succès du reste. C'est en effet un système économique et qui ne nécessite pas d'infrastructure. Il fait souvent appel au bénévolat. C'est pour cette raison que beaucoup de communes préfèrent ce mode de garde plutôt que de se lancer dans l'ouverture d'une crèche trop coûteuse en investissement et en charges annuelles.

Mais ce mode d'accueil en milieu familial est encore à l'époque du bricolage et par là il demeure fragile et souvent aléatoire. C'est pour cette raison qu'il doit être revu entièrement et revalorisé par rapport aux autres systèmes de garde. Il lui manque un cadre, un statut, d'où le dépôt de cette motion.

Dans la répartition des rôles entre cantons et communes, le financement des tâches de coordination, de contrôle et de formation revient au canton. C'est la raison pour laquelle l'Etat devrait prendre en charge le financement de tout ou partie des coordinatrices de réseaux afin qu'elles assument mieux leur rôle de formation et celui du suivi des « Mamans de jour ». Le même fonds du SPJ devrait également servir à une formation minimum de ces mères, ce qui me semble indispensable étant donné la responsabilité qui leur incombe.

Concernant l'organisation des réseaux, il faudrait stimuler la participation des communes, comme cela se fait dans d'autres cantons comme Fribourg et Genève. Celles-ci, par contre devraient participer aux frais de fonctionnement des réseaux, frais administratifs, de loyer, de transports, etc...

Quel salaire ou quel revenu donner aux Mamans de jour? Si celui-ci est revu à la hausse, cela permettrait d'attirer plus de mères et de les fidéliser. Cette hausse du coût du placement risque alors de dissuader bon nombre de parents. Ce qui revient à dire qu'il serait souhaitable que les communes soutiennent les frais de garde de familles en difficulté en introduisant par exemple un tarif dégressif. Seules neuf communes le font actuellement.

Tous ces points doivent être examinés attentivement. Cette option de garde mérite en effet une réorganisation d'ensemble. Le Conseil d'Etat s'est engagé, dans le cadre de la commission à s'attaquer très rapidement à cette étude, notamment en collaboration avec l'Union des communes vaudoises. Il s'est engagé également devant le Grand Conseil, à revoir la répartition des 1 300 millions supplémentaires prévus, au moment du vote du budget. Il a promis d'accorder un financement plus important pour la formation des coordinatrices des « Mamans de jour » et pour celles des Mamans elles-mêmes.

Pour rétablir un climat plus serein entre les différents systèmes de garde de la petite enfance, je souhaite vivement que cette motion reçoive l'appui d'une majorité du Grand Conseil et qu'elle soit renvoyée directement au Conseil d'Etat afin qu'il y réponde le plus rapidement possible. »

11.2 Rapport du Conseil d'Etat

Le projet répond aux demandes de la motionnaire. En effet, le projet prévoit tant le développement de l'offre d'accueil en milieu collectif qu'en milieu familial. Le projet prévoit en effet de revaloriser l'accueil familial de jour. La rémunération des personnes pratiquant l'accueil familial de jour devrait être stabilisée, ces personnes devant être affiliées à des structures de coordination qui joueront un rôle de caisse centrale, soit de tiers payant, permettant de dégager des questions financières la relation entre les parents et l'accueillante, et d'ainsi replacer l'enfant et son bien-être au cœur de cette relation. Il est aussi prévu que pour les structures de coordination de l'accueil familial de jour ayant adhéré à un réseau d'accueil de jour, la Fondation mise en place verse une subvention équivalant aux salaires des coordinatrices de l'accueil familial de jour. Ces structures, dans le cadre de leur adhésion à un réseau d'accueil de jour devront appliquer pour les tarifs facturés aux parents un barème en fonction du revenu des parents. Compte tenu des leçons tirées des expériences menées dans ce sens hors du canton de Vaud notamment, ces différentes mesures devraient permettre de stabiliser le nombre de personnes pratiquant l'accueil familial de jour, et même de développer ce mode d'accueil.

12. QUESTION ECRITE ODILE JAEGER LANORE QUI DEMANDE UNE REPOSE DU CONSEIL D'ETAT SUR LA MOTION LORS DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI SUR L'ACCUEIL DE JOUR DE LA PETITE ENFANCE

12.1 Rappel de la question

« Dans la liste des objets non traités que nous avons reçue, à la commission de gestion j'ai remarqué un oubli. Il s'agit d'une motion qui date de mai 1997. Cette motion demande au Conseil d'Etat de revoir entièrement le système des « Mamans de jour » afin de revaloriser le concept de garde en milieu familial et d'offrir un véritable choix diversifié en matière d'offre d'accueil de jour de la petite enfance.

Lors du traitement de la première loi sur l'aide à la jeunesse, cette motion avait été discutée en commission. Mais comme tout le secteur petite enfance avait été retiré de la loi, pour être traité séparément, cette motion n'a jamais reçu de réponse.

Dans le nouveau projet de loi sur l'accueil de jour de la petite enfance, j'ai été très étonnée de ne pas retrouver une référence à ma motion, bien que la partie « Mamans de jour » soit abondamment traitée.

Je demande donc au Conseil d'Etat que l'on réponde à cette motion lors de l'examen du projet de loi sur l'accueil de jour de la petite enfance ».

12.2 Rapport du Conseil d'Etat

En répondant à la motion Odile Jaeger relative au système des mamans de jour, le Conseil d'Etat répond également à la question.

13. MOTION ODILE JAEGER ET CONSORTS POUR UNE PLURALITE DE FORMATION EN MATIERE DES METIERS D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

13.1 Rappel de la motion

« Soyez réalistes, engagez des femmes ». Cette déclaration tonitruante de Peter Hasler, directeur de l'Union patronale suisse, a fait beaucoup de bruit dans les médias. Pour rester compétitive, l'économie s'aperçoit brusquement de la nécessité de la main-d'oeuvre féminine. Pour ce faire, il prévoit toute une série de propositions destinées aux entreprises et aux autorités politiques. Une de ces propositions va vers une augmentation des structures d'accueil de la petite enfance.

Le canton de Vaud n'a pas attendu ces recommandations pour se pencher sur la problématique du manque de places d'accueil dans l'ensemble du canton. La situation est critique et la demande se fait toujours plus vive. Actuellement, seules 5000 places d'accueil à la journée sont disponibles dans l'ensemble du canton, ce qui est nettement insuffisant. Les listes d'attente s'allongent et posent des problèmes parfois insolubles aux parents.

Le Conseil d'Etat, conscient du problème, dans son projet de loi sur l'aide à la jeunesse, propose un certain nombre de pistes pour remédier à cette carence.

Le besoin est là et tôt ou tard, les communes, les entreprises devront ouvrir de nouvelles structures d'accueil, avec l'aide de l'Etat et d'organismes privés.

Aujourd'hui, pour travailler dans les crèches, seules sont reconnues par le canton de Vaud, les éducatrices de la petite enfance, issues de l'Ecole d'études sociales et pédagogiques et de l'IPGL (Institut pédagogique des gais Lutins). Le bac ou une formation équivalente est exigé pour suivre les trois années d'étude de l'ESP. Ce sont des femmes, rarement des hommes, extrêmement bien formées et compétentes qui sortent de cette école. Cette profession a du reste du mal à être reconnue et son statut mérite d'être revalorisé.

Actuellement le monde de la petite enfance est fortement sollicité et le marché est complètement asséché. On arrivera bientôt à un manque cruel d'éducatrices. Les listes d'attente s'allongent pour entrer dans ces écoles mais les places sont limitées.

Que faire ? Augmenter le nombre de volées de ces écoles. D'autres solutions existent. Tout d'abord, pourquoi ne pas reconnaître les élèves qui sortent de l'Ecole romande d'éducatrices ? Ne peut-on pas aussi reconnaître les diplômés étrangers équivalents ?

Il existe à l'étranger plusieurs degrés de formation dans le domaine de la petite enfance. En France, les métiers d'accueil de la petite enfance sont fort nombreux et les formations diverses et reconnues. On distingue les éducatrices de jeunes enfants, les assistantes maternelles, les auxiliaires de puériculture, etc. Chacun de ces métiers se complète et l'organisation du travail se fait en équipe dans les différentes structures d'accueil, avec un programme bien défini.

Au Canada aussi, la panoplie des titres est impressionnante : technicien en garderie, superviseur des services de garde de jour, préposé de garderie, éducateur de la petite enfance, aide de garderie, etc... La formation est évidemment différente et les fonctions bien définies dans chacune des catégories. Tous ces professionnels travaillent en équipe ou dans des structures variées.

Dans certains cantons suisses-allemands, les exigences, en matière de reconnaissance des diplômes, sont souvent moins élevées qu'en Suisse romande et l'on admet des éducatrices de la petite enfance qui ont fait un apprentissage aboutissant à un CFC.

Ma motion demande donc d'ouvrir plus largement les possibilités de formation dans le domaine de la petite enfance. Une formation avec CFC ou plutôt CCC serait très utile et pourrait répondre à cette pénurie d'éducatrices. L'école romande envisage justement une filière de formation avec CFC. Ces nouveaux métiers, auxiliaires ou assistantes éducatrices pourraient, comme dans les pays cités plus haut, travailler en équipe dans les crèches garderies, selon des programmes bien établis. Il faut suivre la même logique que dans le domaine de la santé qui reconnaît les

aides-infirmières. Du reste, l'article 37 de la nouvelle loi sur l'aide à la jeunesse est ouvert à cette idée puisqu'il dit « s'assurer pour l'accueil collectif de jour, des exigences minimales, nécessaires à la formation des professionnels du respect de la petite enfance... »

La demande est forte aussi dans les UAPE (Unités d'accueil pour écoliers) ou les APEMS (Accueil pour enfants en milieu scolaire). Ces nouvelles formules d'accueil de la petite enfance sont moins exigeantes en matière de responsabilité et peuvent être ouvertes à ces nouvelles professions. C'est ainsi que d'autres catégories d'auxiliaires de la petite enfance pourraient également être proposées. Je pense spécialement aux mères de familles, mamans de jour, qui, grâce à une reconnaissance et une validation de leurs acquis, pourraient faire une formation plus courte. Cette formation pourrait se faire grâce à des modules spécialisés, avec des horaires adaptés, et aboutir à un diplôme qui leur ouvrirait les portes de ces différentes catégories d'accueil de la petite enfance, garderies à temps partiel, jardins d'enfants, UAPE, etc.

Cette reconnaissance de nouvelles professions devrait être au coeur de la nouvelle loi sur la formation professionnelle, mais rien n'empêche le canton de Vaud d'être innovateur dans ce domaine. On parle beaucoup aujourd'hui de valorisation des acquis, de reconversion, de formation moins rigide, mieux adaptée aux changements rapides. Ce vaste domaine d'accueil de la petite enfance ne peut que se développer.

Les besoins sont immenses. Il faut donc adapter les exigences aujourd'hui trop strictes à de nouvelles formations plus souples, moins rigides, plus adaptées à la demande et aux nouvelles formules d'accueil de la société. »

13.2 Rapport du Conseil d'Etat

Le présent EMPL prévoit que toutes les directives en vigueur actuellement, désignées par le terme « cadre de référence » seront mises à jour en fonction du projet de loi, après consultation des milieux concernés (i.e. notamment tant les représentants des professionnels de l'accueil de jour que des exploitants de structures et des communes). Les référentiels de compétences, qui fixeront les titres et qualifications dont devront disposer les personnes travaillant avec les enfants, feront également l'objet d'une consultation des milieux concernés. Les cadres de référence relatifs à l'accueil collectif de jour pourront prévoir une certaine marge de manœuvre aux institutions dans la constitution des équipes éducatives, notamment dans la répartition des titres professionnels (tertiaires, CFC). La question de l'intégration d'auxiliaires (adultes expérimentés) sera discutée avec les milieux concernés.

Le projet répond aux demandes de la motionnaire.

14. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

Article premier

Par l'expression « accueil de jour », on entend un accueil pendant le jour, à temps partiel ou à temps plein. Dans certains cas, cet accueil peut se prolonger en soirée voire au-delà de la soirée.

Outre d'assurer un accueil de jour de qualité pour les enfants, la loi a pour objet de tendre sur tout le territoire du canton à une offre suffisante en places d'accueil, accessibles financièrement, d'en organiser le financement et d'instituer une fondation de droit public, la Fondation pour l'accueil de jour des enfants. Cette Fondation coordonnera et favorisera le développement de l'offre en matière d'accueil de jour, notamment en fixant des objectifs (art 39). La Fondation en vertu de l'article 48 du projet de loi est compétente pour fixer les taux, les critères et les modalités de subventions qu'elle octroiera par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour. Ces réseaux d'accueil de jour, pour être reconnus par la Fondation (art. 29), devront présenter un plan de développement de l'offre d'accueil tenant compte des objectifs fixés par la Fondation. En cas d'insuffisance de places, ils devront définir des critères de priorité, tenant compte notamment du taux d'activité professionnelle des parents, de la situation sociale des familles, et des besoins en accueil d'urgence.

Article 2

L'article 2 distingue accueil collectif préscolaire et accueil parascolaire en se fondant notamment sur l'âge des enfants. Est considéré comme accueil parascolaire l'accueil d'enfants en âge de fréquenter l'école obligatoire.

Il faut relever que pour l'établissement des simulations financières contenues dans le présent projet, il n'a pas été possible de distinguer ces deux types d'accueil conformément à cette définition. En effet, à l'heure actuelle, la distinction entre accueil préscolaire et accueil parascolaire n'est pas pratiquée de la même manière dans l'ensemble du canton. Ainsi, en dehors de Lausanne, les unités d'accueil pour écoliers accueillent aussi bien des enfants fréquentant l'école infantine (4-6 ans) que des enfants fréquentant l'école obligatoire (7-12 ans). Compte tenu de l'absence de données fiables et centralisées, il n'a pas été possible de les comptabiliser séparément. Les places offertes pour l'accueil des enfants fréquentant l'école infantine ont donc été prises en compte sous « accueil parascolaire ».

Les jardins d'enfants et structures d'accueil thérapeutiques qui accueillent pour la journée des enfants dont l'état exige une prise en charge particulière, notamment en raison d'une maladie ou d'un handicap mental, psychique, physique, sensoriel ou instrumental font partie des structures pratiquant l'accueil collectif préscolaire et parascolaire.

En revanche, les lieux d'accueil rattachés à des écoles privées ne font pas partie de cette catégorie, et sont désormais soumis au régime d'autorisation prévu par la loi sur l'enseignement privé, pour autant que les activités préscolaires et d'école enfantine soient organisées par une école privée entrant dans le champ d'application de cette loi pour l'enseignement primaire qu'elle dispense.

L'usage introduira la terminologie par laquelle seront désignées les personnes accueillant des enfants dans leur foyer, à la journée et contre rémunération, régulièrement et de manière durable. Par l'expression « de manière durable », on entend en général un accueil durant au moins 3 mois. Cette disposition sera précisée dans la réglementation.

Article 7

Toutes les directives en vigueur actuellement, désignées par le terme « cadre de référence » seront mises à jour en fonction du projet de loi, après consultation des milieux concernés (i.e. notamment tant les représentants des professionnels de l'accueil de jour que des exploitants de structures et des communes). Les référentiels de compétences, qui fixeront les titres et qualifications demandées aux personnes travaillant avec les enfants, feront également l'objet d'une consultation des milieux concernés. Les cadres de référence relatifs à l'accueil collectif de jour pourront prévoir une certaine marge de manœuvre aux institutions dans la constitution des équipes éducatives, notamment dans la répartition des titres professionnels (tertiaires, CFC). La question de l'intégration d'auxiliaires (adultes expérimentés) sera discutée avec les milieux concernés.

Article 9

L'alinéa 3 prévoit que les structures qui ne pratiquent qu'un accueil ponctuel des enfants peuvent être exemptées du régime d'autorisation par le Service. Il s'agit là notamment des haltes-jeux des centres commerciaux et des fitness, et des jardins d'enfants touristiques. Le but de cette disposition est de ne pas alourdir le dispositif administratif. En effet, les haltes-jeux des centres commerciaux et des fitness accueillent ponctuellement des enfants pour de très courtes durées, alors que leur parent ou l'adulte responsable se situe à proximité. Il en va de même pour les jardins d'enfants touristiques qui accueillent des enfants quelques heures par jour le temps des vacances. Toutefois, l'article 14 prévoit que le Service peut intervenir, notamment en prononçant des interdictions, lorsque la protection des enfants l'exige.

Article 10

Les conditions dont dépend l'autorisation fixées par l'Ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants à des fins d'entretiens et en vue d'adoption figurent à l'article 15 de l'Ordonnance. Cet article se lit comme suit :

« Art. 15 Conditions dont dépend l'autorisation

1 L'autorisation ne peut être délivrée que:

- a. Si les conditions propres à favoriser le développement physique et mental des enfants semblent assurées;
- b. Si les qualités personnelles, l'état de santé, les aptitudes éducatives et la formation du directeur de l'établissement et de ses collaborateurs leur permettent d'assumer leur tâche et si l'effectif du personnel est suffisant par rapport au nombre des pensionnaires;
- c. Si les pensionnaires bénéficient d'une alimentation saine et variée et sont sous surveillance médicale,
- d. Si les installations satisfont aux exigences de l'hygiène et de la protection contre l'incendie;
- e. Si l'établissement a une base économique sûre;
- f. Si les pensionnaires sont assurés convenablement contre la maladie et les accidents ainsi qu'en matière de responsabilité civile.

2. Avant de délivrer l'autorisation l'autorité détermine de manière appropriée si les conditions d'accueil sont remplies, notamment en procédant à des visites, en ayant des entretiens, en prenant des renseignements et, s'il le faut, en recourant à des experts. »

Article 12

L'alinéa 1 prévoit que le Service peut déléguer tout ou partie de la surveillance des structures d'accueil collectif à une commune ou à une association de communes : il permet ainsi de tenir compte de la situation prévalant à Lausanne avant l'entrée en vigueur de la loi. Il est également envisagé de confier la surveillance des structures d'accueil collectif à temps d'ouverture restreint (TOR) telles que certains jardins d'enfants ou les haltes-jeux, aux coordinatrices de l'accueil familial de jour.

Article 14

L'article 14 prévoit que le Service peut intervenir indépendamment du régime d'autorisation si les conditions d'accueil des enfants dans des structures d'accueil collectif ne sont pas satisfaisantes. Cette intervention peut consister en un avertissement et aller jusqu'à la fermeture de l'établissement, pour une durée déterminée ou indéterminée. Cette disposition permet ainsi par exemple au Service d'intervenir si nécessaire dans des structures

qu'il aura exempté du régime d'autorisation, en vertu de l'article 9, telles que les haltes-jeux des centres commerciaux et des fitness, ainsi que les jardins d'enfants touristiques.

Article 15

La présente loi va au-delà des exigences posées par l'Ordonnance pour le régime d'autorisation et de surveillance des personnes pratiquant l'accueil familial de jour. L'Ordonnance prévoit en effet que seules les personnes faisant offre publique pour mener une telle activité doivent l'annoncer à l'autorité compétente et être soumises au régime de l'autorisation. La présente loi élargit le régime de l'autorisation à toutes les personnes qui pratiquent l'accueil familial de jour des enfants, qu'elles fassent ou non offre publique dans ce sens. Ce faisant, le canton de Vaud s'aligne sur la pratique déjà retenue dans d'autres cantons romands, par exemple à Genève et en Valais. En effet, les objectifs poursuivis par le régime de l'autorisation et de la surveillance sont de s'assurer que les conditions d'accueil des enfants favorisent leur bon développement, et de contribuer à prévenir d'éventuels mauvais traitements. Ces deux objectifs ne sont donc pas liés à la publicité que ferait une personne sur son intention de garder des enfants.

Il est prévu que le Service fixe les exceptions à l'obligation de se soumettre au régime d'autorisation et de surveillance : sont notamment visées les situations où un enfant serait gardé pour une durée inférieure à 3 mois ou celles où un enfant serait confié, contre rémunération, à un membre de sa parenté proche. L'article 20 permet au Service d'intervenir indépendamment du régime d'autorisation si les conditions d'accueil ne sont pas satisfaisantes.

Article 16 al. 3

Il est prévu que les communes ou associations de communes, qui sont compétentes pour autoriser et surveiller l'accueil familial de jour, feront parvenir chaque année au Service la liste des personnes autorisées à pratiquer l'accueil familial de jour. Il est aussi prévu que le Service sera informé régulièrement de tout changement important. Il arrive en effet que les mêmes personnes accueillent simultanément des enfants, certains à la journée et d'autres en tant que famille d'accueil (avec hébergement). Ces personnes feront alors l'objet d'une surveillance par les communes ou associations de communes pour l'accueil à la journée, et par le Service, conformément à la loi sur la protection des mineurs (LProMin), pour l'hébergement des enfants. Une étroite coordination est dans ce contexte essentielle pour assurer le meilleur suivi possible de l'ensemble des enfants. Le fait que le Service dispose d'informations à jour sur les personnes autorisées à pratiquer l'accueil familial de jour facilitera d'autre part la mise en place des Relais-contact (rencontres de soutien).

Article 17

Toute personne demandant à bénéficier d'une autorisation pour pratiquer l'accueil familial de jour fera l'objet d'une enquête socio-éducative. Comme c'est le cas actuellement, dans un premier temps, une autorisation provisoire d'une durée maximale d'une année peut être délivrée, avant l'autorisation à proprement parler. L'octroi de l'autorisation provisoire implique la participation au cours d'introduction. L'autorisation définitive pourra être délivrée pour une durée déterminée (actuellement 5 ans) et implique une participation aux « Relais-contact » (rencontres de soutien) au moins une fois par année.

Article 18

Pour garantir le bon fonctionnement de l'accueil familial de jour, il est prévu que toutes les personnes pratiquant l'accueil familial de jour devront être affiliées à une structure de coordination. Cette structure de coordination sera notamment chargée de proposer aux parents des places d'accueil dûment autorisées et d'assurer la gestion des montants payés par les parents (système de caisse centrale ou de tiers payant). Du fait de leur affiliation à ce type de structure, les personnes pratiquant l'accueil familial de jour deviendront au regard de l'AVS les salariées de ces structures. Si comme l'article 23 du projet de loi le rend possible, ces tâches de caisse centrale sont déléguées à des tiers, les personnes pratiquant l'accueil familial de jour deviendront les salariées de ces tiers. Ce système de caisse centrale ou de tiers payant est déjà en place dans plusieurs régions du canton et a pour avantage de replacer l'enfant au cœur de la relation entre les parents et l'accueillante, et de stabiliser la rémunération de cette dernière.

Article 20

L'article 20 prévoit que le Service peut intervenir si les conditions chez des personnes accueillant des enfants ne sont pas satisfaisantes, indépendamment du régime d'autorisation. Cette intervention peut consister en un avertissement et aller jusqu'à l'interdiction d'accueillir pour une durée déterminée ou indéterminée. Il s'agit là de permettre au Service d'intervenir pour assurer la sécurité des enfants si nécessaire, même si les personnes accueillant ne sont pas soumises au régime d'autorisation, par exemple parce qu'il s'agit de personnes accueillant ponctuellement des enfants, ou parce qu'il s'agit de personnes tombant dans le champ des exceptions au régime d'autorisation que le Service peut fixer en vertu de l'article 15.

Article 21

Les communes ou associations de communes sont compétentes pour autoriser et surveiller l'accueil familial de jour. A cet effet, elles doivent mettre en place des structures de coordination de l'accueil familial de jour et engagent des coordinatrices. Il est en effet nécessaire de s'assurer que les coordinatrices pourront exécuter les décisions de la commune ou des associations de communes concernant l'octroi ou la révocation d'une autorisation sans avoir à obtenir l'accord de leur employeur.

Article 22

Pour s'assurer de l'harmonisation et de la cohérence des pratiques en matière d'autorisation et de surveillance de l'accueil familial de jour, le Service organisera, d'entente avec les structures de coordination, des séances de coordination. Des séances de formation continue pourront également être organisées au plan cantonal. Les coordinatrices participeront à ces séances.

Article 23

Les structures de coordination de l'accueil familial de jour – ou les organismes auxquels elles auront délégué ces tâches – sont notamment chargées de proposer aux parents des places d'accueil familial dûment autorisées, de percevoir les montants payés par les parents et autres ressources et de redistribuer aux personnes pratiquant l'accueil familial de jour les montants qui leur sont dus pour leur activité. Il est en effet prévu que les structures de coordination fonctionnent en caisse centrale, comme c'est de plus en plus souvent le cas dans le canton, et qu'elles jouent le rôle de tiers payant. Ce système permet de replacer l'enfant au cœur de la relation entre les parents et la personne pratiquant l'accueil familial de jour, et de stabiliser la rémunération de cette dernière. Les personnes pratiquant l'accueil familial de jour, qui doivent, pour être autorisées à mener leur activité, être affiliées à une structure de coordination, deviendront au regard de l'AVS les salariées de ces structures - ou, si les structures de coordination ont délégué les tâches de caisse centrale à un tiers, les salariées de ce tiers.

Outre les montants versés par les parents, les structures de coordination pourront percevoir d'autres ressources financières : il peut s'agir là par exemple des subventions versées par la Fondation par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour, ou de subventions versées par la Confédération dans le cadre de son programme d'impulsion visant la création de places d'accueil.

Par « disposition favorisant l'activité d'accueil familial de jour », on entend l'information sur l'activité d'accueil familial de jour diffusée dans le but d'encourager les personnes à accueillir des enfants dans leur foyer. On entend également l'organisation de rencontres entre personnes pratiquant une telle activité, rencontres connues sous le terme de « Relais-contact ». Ces rencontres de soutien viennent compléter les cours d'introduction initiaux.

Article 25

Pour favoriser la collaboration nécessaire entre les différents acteurs de l'accueil de jour des enfants, il est prévu de bâtir sur l'existant des réseaux d'accueil de jour. Les communes, les employeurs et les structures d'accueil de jour pourront adhérer à ces réseaux. Il est prévu que chaque réseau d'accueil de jour devra en principe comprendre, lors de sa constitution, au moins une commune. Le rôle central des communes dans le développement de l'offre d'accueil de jour des enfants est ainsi reconnu. La logique du système voudrait que chaque réseau soit constitué de plusieurs communes, afin de favoriser le « décloisonnement » des structures d'accueil existantes, et la collaboration intercommunale. En effet, lorsqu'elles sont subventionnées par une commune, les structures d'accueil réservent leurs places aux seuls habitants de cette commune. Or, de nombreuses communes du canton ne disposent pas du bassin de population justifiant l'ouverture d'une structure d'accueil réservée à leurs seuls habitants. Il convient donc de permettre à leurs habitants d'avoir accès à des structures d'accueil qui sont situées sur le territoire d'une autre commune. Par ailleurs, rendre accessible des structures d'accueil à des enfants ne résidant pas sur le territoire de la commune où se trouve la structure d'accueil permet de répondre à la mobilité quotidienne croissante de la population. Mais rien n'empêche la constitution d'un réseau dont les membres ne comporteraient qu'une seule commune, réseau qui bénéficiera des subventions de la Fondation dès lors qu'il remplit les conditions de reconnaissance posées par l'article 29 du projet de loi.

La gestion d'un réseau peut être confiée, selon les choix qu'effectueront ses membres fondateurs, tant à un service communal qu'à une association de communes ou encore une association ad hoc créée à cette fin. Si le réseau ne se constitue pas en personne morale, il est prévu que ses membres devront désigner un représentant auprès de la Fondation. Ce représentant jouera le rôle de « boursier » du réseau. Cette disposition permet la constitution d'un réseau par des conventions administratives entre communes.

Article 26

Dès lors qu'une structure d'accueil collectif, ou une structure de coordination d'accueil familial de jour adhère à un réseau, les places d'accueil offertes par l'intermédiaire de ces structures sont accessibles à l'ensemble des habitants des communes et des employés des entreprises membres du réseau, dans la mesure des places disponibles.

Par cette disposition, le projet vise à donner accès aux habitants d'une commune ou aux employés d'une entreprise à un nombre plus important de structures d'accueil : en effet, à l'heure actuelle, l'accès à une structure d'accueil est souvent réservé aux seuls habitants de la commune sur le territoire de laquelle la structure se trouve ou aux enfants

des employés d'une seule entreprise. En décloisonnant ainsi l'accueil de jour, le projet vise à répondre aux besoins de la population, liés notamment aux déplacements professionnels. Une famille pourra choisir, en fonction des places disponibles au sein du réseau auquel aura adhéré soit sa commune de résidence soit son employeur, de placer son enfant dans une structure proche de son lieu de domicile, sur le trajet menant au lieu de travail de l'un ou l'autre des parents, ou proche de ce lieu de travail.

Article 27

L'article 27 prévoit que chaque réseau fixe sa propre politique tarifaire en fonction du revenu des personnes ayant obligation d'entretien directe ou indirecte de l'enfant accueilli : il s'agit là de prendre en compte le revenu des parents, ou des personnes ayant une obligation d'entretien indirecte en vertu du code civil (nouveau conjoint d'un parent). Cette politique tarifaire est applicable dans l'ensemble des structures d'accueil membres de ce réseau.

Il n'est pas prévu dans ce contexte d'accorder la gratuité aux bénéficiaires du revenu minimum de réinsertion (RMR) qui devront s'acquitter des mêmes montants que les parents disposant d'un revenu similaire.

Article 28

L'Etat ne peut adhérer à un réseau qu'en sa qualité d'employeur. Ce faisant, il donne accès à ses employés aux structures d'accueil affiliées au réseau auquel il aura adhéré. Il est prévu que le Conseil d'Etat fixe les conditions et les modalités d'accès de ses employés à cette offre d'accueil de jour. L'adhésion de l'Etat à un réseau ne signifie donc pas que tous les habitants de l'Etat de Vaud ont de ce fait accès à l'offre en place d'accueil proposée par le réseau.

Article 29

L'article 29 fixe les conditions que doit remplir un réseau pour être reconnu par la Fondation et dès lors pouvoir recevoir des subventions. Ces conditions visent à développer une offre en places d'accueil suffisante quantitativement (nombre de places) et qualitativement (type d'accueil proposé) sur l'ensemble du territoire du canton. Elles visent également à s'assurer que l'offre sera financièrement accessible pour les parents et qu'en cas d'insuffisance de places, la situation des familles sera prise en considération. Il est prévu que les réseaux fournissent au SCRIS et à la Fondation les informations permettant à cette dernière de coordonner et favoriser le développement en places d'accueil.

Articles 33 et 34

Le Conseil de fondation, selon le projet, devra être composé de 11 membres et d'un président, nommés par le Conseil d'Etat pour un mandat de 5 ans, renouvelable. Le Conseil de fondation sera ainsi composé de 3 représentants de l'Etat (sous réserve de la disposition transitoire prévue à l'art. 58), de 3 membres proposés par les communes, de 3 membres proposés par les organisations économiques représentatives et de deux membres proposés par la Chambre consultative, instituée à l'article 34 du projet. Le Président sera nommé par le Conseil d'Etat sur proposition des 11 autres membres du Conseil de fondation, soit les représentants de l'Etat, des communes, des organisations économiques représentatives et les membres proposés par la Chambre consultative.

Les organisations économiques représentatives chargées de proposer trois membres du Conseil de Fondation sont reconnues à cet effet par le Conseil d'Etat. Ce sont ces mêmes organisations qui, en vertu de l'article 45 du projet, fixent le taux des contributions versées par les employeurs à la Fondation.

Il est prévu de mettre en place une chambre consultative, composée de 20 à 30 membres, issus des milieux professionnels (employés, employeurs, exploitants de structures). Les membres de la Chambre consultative seront désignés par le Conseil d'Etat, sur proposition du Département. Lors de la constitution de la Chambre consultative, les instances intéressées à être représentées au sein de la chambre seront appelées à le faire savoir au Département, étant précisé que toutes les associations et organismes ne pourront prétendre à un siège au sein de la chambre.

La Chambre consultative proposera deux membres au Conseil de fondation, et elle sera aussi appelée à donner son point de vue dans le cadre des consultations menées par le Conseil de fondation. Ces consultations pourraient avoir lieu lorsqu'il s'agira de fixer les objectifs à atteindre en matière de coordination et de développement de l'offre en places d'accueil, de déterminer les indicateurs retenus pour la collecte d'informations et d'en évaluer la pertinence à intervalles réguliers, de déterminer le prix coûtant moyen d'une place d'accueil collectif et d'une place d'accueil familial. La Chambre consultative devra également informer le Conseil de fondation de tout élément qui pourrait contribuer à mieux développer l'offre d'accueil sur l'ensemble du territoire du canton, et ce tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif.

La constitution du Conseil de fondation fera donc l'objet de plusieurs étapes, dont certaines pourront avoir lieu simultanément :

- reconnaissance par le Conseil d'Etat des organisations économiques représentatives ;
- appel aux instances souhaitant être représentées au sein de la Chambre consultative par le Département ;
- constitution de la Chambre consultative par le Conseil d'Etat sur proposition du Département;
- proposition au Conseil d'Etat respectivement par les communes, les organisations économiques représentatives, la Chambre consultative des membres les représentants ;
- nomination de 11 membres du Conseil de fondation par le Conseil d'Etat ;
- réunion des 11 membres du Conseil de fondation nommés par le Conseil d'Etat en vue de proposer au Conseil d'Etat un douzième membre qui présidera le Conseil de fondation ;
- nomination du Président du Conseil de fondation par le Conseil d'Etat.

Article 37

Il est prévu que le Conseil d'Etat se verra présenter annuellement le rapport de l'organe de révision, les comptes d'exploitation et le bilan de la Fondation. Il exercera ainsi un contrôle sur cette entité. Il faut relever ici que le projet de loi donne à la Fondation la compétence de contrôler l'utilisation des subventions qu'elle octroie et s'écarte en cela de la loi sur les subventions (voir sous article 49).

Article 38

Le Conseil de fondation sera chargé d'adopter un règlement fixant le fonctionnement de la Fondation. Ce règlement sera ratifié par le Conseil d'Etat. Il convient de distinguer le règlement de la Fondation du règlement d'application de la loi sur l'accueil de jour, adopté par le Conseil d'Etat.

Article 39

L'article 39 précise les missions dont la Fondation est chargée, à savoir en particulier de coordonner et favoriser le développement de l'accueil de jour, et de subventionner cet accueil par l'intermédiaire des réseaux qu'elle aura reconnus. Le projet prévoit également de charger le SCRIS (et non un observatoire comme prévu avant la consultation) de récolter et d'analyser les informations nécessaires à la Fondation pour l'accomplissement de sa mission.

Article 43

La contribution annuelle de l'Etat à la Fondation n'est pas comprise dans le dispositif prévu par la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (facture sociale).

Article 44

La contribution des communes à la Fondation est fixée sous la forme d'un montant par habitant, par décret du Grand Conseil, après consultation des communes.

Le décret relatif à la contribution des communes pour les deux premières années sera soumis au Grand Conseil dans le cadre des travaux préparatoires à la mise en œuvre de la LAJE (calendrier prévu : automne 2005).

Article 45

Le projet de loi prévoit que ce sont les organisations économiques représentatives, reconnues à cet effet par le Conseil d'Etat, qui fixent, après consultation du Conseil d'Etat, le taux des contributions perçues auprès des employeurs par les caisses d'allocations familiales pour le compte du fonds de surcompensation conformément à la loi sur les allocations familiales. Une fois le taux de contribution fixé, le Conseil d'Etat le déclare obligatoire pour tous les employeurs du canton. Il s'agit donc là d'un prélèvement effectué sur la masse salariale du canton (secteur privé et collectivités publiques), à la charge des employeurs. Ces contributions sont reversées à la Fondation. Il est prévu que le taux des contributions perçues auprès des employeurs ne peut être inférieur à 0,08% de la masse salariale. Toute modification de ce taux doit être annoncée avec un préavis de deux ans. Il s'agit là de s'assurer de la stabilité du système.

Les organisations économiques représentatives reconnues à cet effet par le Conseil d'Etat sont les mêmes que celles chargées de proposer trois membres du Conseil de fondation en vertu de l'article 33.

Article 46

Cette disposition précise que sont employeurs les personnes physiques et morales assujetties à l'article 4, chiffre 1 et 2 de la loi vaudoise sur les allocations familiales, de même que celles qui sont mentionnées aux articles 5 et 8, quand bien même elles sont exemptées de verser leurs cotisations ordinaires à la caisse centrale. Cet article a été inséré notamment pour éviter que les entreprises ayant leur siège dans le canton de Vaud ne soient astreintes au paiement

de la contribution pour l'ensemble de leur personnel, y compris celui travaillant à l'étranger ou hors du canton de Vaud.

Article 47

Les ressources de la Fondation doivent couvrir les subventions qu'elle octroie, et la Fondation ne peut recourir à l'emprunt. Par cette disposition, il est répondu à une demande exprimée par les milieux économiques lors de la consultation sur l'avant-projet de loi.

Article 48

La Fondation subventionne les structures d'accueil collectif de jour et l'accueil familial de jour uniquement par l'intermédiaire des réseaux qu'elle aura reconnus. Pour pouvoir bénéficier d'une subvention de la Fondation, une structure d'accueil ou de coordination de l'accueil familial de jour devra donc impérativement avoir adhéré à un réseau reconnu par la Fondation. Ces structures d'accueil devront par ailleurs être à but non lucratif pour bénéficier des subventions de la Fondation.

C'est à la Fondation que revient de fixer les taux, les critères et les modalités des subventions qu'elle versera : il est prévu que ces critères tiendront compte de la masse salariale du personnel éducatif des structures d'accueil collectif et des coordinatrices de l'accueil familial de jour, ainsi que de l'offre en places d'accueil d'un réseau, et de son plan de développement. La fixation des taux de subvention devra notamment tenir compte du fait que la Fondation doit couvrir les subventions qu'elle octroie par ses ressources, comme prévu à l'article 47.

Article 49

Vu la mission particulière de la Fondation et compte tenu du partenariat entre collectivités publiques et milieux économiques représentés au sein du Conseil de Fondation, il a été choisi de s'écarter des dispositions de la loi sur les subventions en donnant à la Fondation une compétence forte. Ainsi, la Fondation est-elle compétente non seulement pour fixer les taux, critères et modalités des subventions qu'elle versera mais aussi pour contrôler l'utilisation des subventions qu'elle octroie. Il est aussi prévu que les dispositions de la loi sur les subventions en matière de restitution des subventions et de sanction s'appliquent.

Article 50

L'article 50 prévoit que le Département peut subventionner l'encadrement particulier dont peuvent nécessiter certains enfants du fait de leur état (maladie, handicap, troubles de comportement, retard du développement), soit dans des structures d'accueil spécialement destinées à l'accueil de tels enfants, soit dans les autres structures d'accueil collectif. En effet, ces enfants nécessitent une prise charge particulière.

Article 51

L'article 51 donne la base légale permettant à l'Etat de créer ses propres structures d'accueil de jour.

Article 54

L'article 54 précise que le Service est l'autorité compétente pour prononcer les sanctions prévues à l'article 26 de l'Ordonnance. Cet article 26 se lit comme suit

« Article 26 Sanctions.

1. *L'autorité inflige une amende de 1000 francs au plus à toute personne qui, intentionnellement ou par négligence ne remplit pas les obligations qui résultent de la présente ordonnance ou d'une décision prise en vertu de celle-ci.*
2. *Lorsqu'une amende d'ordre a été prononcée, l'autorité peut, en cas de récidive intentionnelle, menacer le contrevenant des arrêts ou de l'amende pour insoumission à une décision de l'autorité, selon l'article 292 du code pénal suisse.*
3. *Les autorités ou fonctionnaires qui, dans l'exercice de leurs fonctions, constatent ou apprennent que les dispositions de la présente ordonnance ont été enfreintes sont tenus d'informer immédiatement l'autorité ».*

Article 56

Les personnes qui accueillent de manière durable dans leur foyer des enfants contre rémunération auront un délai de 6 mois pour déposer auprès de l'autorité compétente, à savoir leur commune ou l'association de communes compétente à cet effet, la demande d'autorisation prévue. Les personnes qui sont déjà au bénéfice d'une autorisation selon les usages antérieurs à la loi seront mises au bénéfice d'une autorisation par l'autorité compétente sans procédure d'enquête supplémentaire. Il faut rappeler ici que le projet prévoit qu'une fois la loi en vigueur, toutes personnes qui accueillent des enfants dans leur foyer de manière durable contre rémunération doivent y être autorisées. Selon les usages antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi, seules les personnes faisant offre publique pour cette activité étaient soumises à autorisation.

Article 57

Pour que les communes (contribution-socle) et les employeurs (contribution-employeurs) qui auront déjà contribué à la création ou à la pérennisation de structures d'accueil collectif de jour avant l'entrée en vigueur de la loi ne voient pas leur investissement financier pour la garde des enfants augmenter sans qu'une amélioration de la prestation fournie ne soit le corollaire de cette augmentation, il est prévu que ces entités pourront demander à se voir rétrocéder tout ou partie des contributions qu'elles doivent verser à la Fondation en vertu de l'article 42 de la loi, pour une durée de 4 ans.

On peut raisonnablement considérer que la prestation offerte aux habitants ou aux employés des communes et entreprises sera améliorée dans un délai de 4 ans dans le cadre de la mise en œuvre du plan de développement de l'offre en places d'accueil que les réseaux doivent présenter à la Fondation pour être reconnus. Il est prévu que le Conseil de fondation peut proposer au Conseil d'Etat de prolonger cette période de rétrocession de tout ou partie des contributions à la Fondation.

Le Conseil d'Etat fixe les conditions et les modalités de la rétrocession, ainsi que le mode de calcul des montants rétrocédés.

Article 58

Cette disposition transitoire a pour but de tenir compte de l'engagement financier progressif de l'Etat dans le budget de la Fondation.

Article 59

Le Conseil d'Etat fixera par règlement les modalités des flux financiers concernant les apports à la Fondation pour l'accueil de jour des enfants.

Loi du 30 novembre 1954 sur les allocations familiales

Cette loi est adaptée pour prendre en considération le financement de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants.

Loi du 12 juin 1984 sur l'enseignement privé

L'EMPL présenté fournit l'occasion de modifier cette loi pour éviter qu'une même école privée ne soit soumise à deux régimes d'autorisation différents (l'un du service chargé de la protection de la jeunesse pour les jardins d'enfants et l'école enfantine, l'autre de la direction générale de l'enseignement obligatoire, pour l'école primaire). Les lieux d'accueil rattachés à une école privée recevant des enfants de plus de 3 ans, soit avant l'âge de l'école obligatoire, sont désormais soumis au régime d'autorisation prévu par la loi sur l'enseignement privé, pour autant que l'école privée à laquelle sont rattachés ces lieux entre dans le champ d'application de cette loi pour l'enseignement primaire qu'elle dispense.

15. CONSEQUENCES**15.1 Légales et réglementaires**

Le projet propose l'adoption par le Grand Conseil d'une loi sur l'accueil de jour des enfants. Cette loi sera accompagnée d'un règlement d'application et de directives départementales (référentiels de compétences, cadres de référence notamment).

La loi du 30 novembre 1954 sur les allocations familiales est modifiée (art. 8b), ainsi que la loi du 12 juin 1984 sur l'enseignement privé (art. 1^{er}).

Dès l'entrée en vigueur de la loi sur l'accueil de jour, le Conseil d'Etat pourra abroger les anciennes dispositions légales de la LPJ en application de l'article 66 de la LProMin.

15.2 Budget ordinaire

La mise en œuvre du présent projet implique un budget supplémentaire, en plus du budget ordinaire du Département consacré aux autorisations et à la surveillance des structures d'accueil, au soutien de la formation du personnel, et au soutien financier des structures d'accueil collectif et familial.

En 2004, le Service de protection de la jeunesse dispose d'un budget de 5,88 millions de francs (sans compter l'aide au démarrage via le Fonds d'aide à la jeunesse, à hauteur d'1,5 million de francs).

Ce budget du SPJ sera réaffecté comme suit pour la mise en œuvre du présent projet, au fur et à mesure de l'augmentation du nombre de places :

- 0,56 million de francs réaffecté pour financer la création de 4,3 ETP pour faire face à l'augmentation du nombre de structures d'accueil qui doivent faire l'objet d'une autorisation et de surveillance au sens de l'ordonnance fédérale et du projet de loi, et les besoins statistiques, soit

- Pour la surveillance des structures d'accueil à temps d'ouverture restreint qu'il est prévu de mettre en place, en application de l'Ordonnance fédérale, un montant annuel de 150'000 frs (soit 1,5 ETP de conseillère éducative).
 - Pour le développement et la coordination de l'accueil familial de jour, un montant annuel de 50'000 frs (soit 0,5 ETP de conseillère éducative).
 - Pour l'autorisation et la surveillance des structures parascolaires, conformément à l'Ordonnance fédérale, un montant annuel de 100'000 frs (soit 1 ETP de cons. éducative).
 - Vu l'ampleur prise par les missions d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour, il conviendra de mettre en place au sein du SPJ une organisation spécifique à ce secteur. Un poste de responsable sera nécessaire. Pour ce poste, un montant annuel de 110'000 frs (soit 0,8 ETP d'adjoint au Chef de service) et 20'000 frs de frais logistiques.
 - Pour la collecte et l'analyse des informations nécessaires à la coordination du développement en places d'accueil, un montant annuel de 90'000 frs, soit 70'000 frs pour 0,5 ETP chef de projet de recherche expérimenté rattaché au SCRIS et 20'000 frs de frais logistiques (en lieu et place de l'observatoire initialement prévu au sein de la Fondation).
- 0,32 million inscrit au budget du SPJ à transférer à la formation professionnelle (DGEP du DFJ, secteur formation professionnelle) et à pour la formation des coordinatrices et des personnes pratiquant l'accueil familial de jour
 - 5 millions de francs versés à la Fondation, auquel s'ajoutera le 2,5 millions du Fonds d'aide au démarrage (sous réserve de l'application de l'art. 59 LProMin). En 2006, l'attribution du capital initial est prise sur ce montant.

Il faut souligner qu'il est prévu dans ce cadre de supprimer les subventions actuellement accordées aux institutions de conseil pédagogique et administratif (PEP, ACAE). Cas échéant, les structures d'accueil de jour concernées devront financer elles-mêmes cette prestation de conseil. On distingue ainsi clairement le rôle de l'Etat (autorisation et surveillance) de celui des institutions de coopération et de conseil gérées par les structures elles-mêmes.

Il convient donc d'inscrire au budget annuel de l'Etat les charges nouvelles suivantes :

- 10 millions de francs supplémentaires correspondant aux intentions du Conseil d'Etat exprimées dans le programme de législation ; rappelons toutefois que cette augmentation ne pourra se déployer qu'au fur et à mesure des compensations financières identifiées par le Conseil d'Etat, sous réserve de décisions plus favorables que pourrait prendre le Grand Conseil dans le cadre de la procédure budgétaire.
- dès 2010, un montant annuel de 1,3 million correspondant à la contribution de l'Etat à la Fondation en tant qu'employeur.

Consulté, le Service de justice et des cultes de l'Etat de Vaud est d'avis que l'ensemble des contributions de l'Etat prévues dans le projet de loi constituent des charges nouvelles, à l'exception des montants déjà portés au budget du DFJ pour le soutien à l'accueil de jour des enfants. Il y a donc lieu, pour respecter l'article 163, 2e alinéa Cst-VD, de prévoir les mesures compensatoires nécessaires.

Dans un premier temps, une augmentation de 0,9 million peut être immédiatement mise en œuvre, le SPJ ayant annoncé une compensation financière par l'augmentation des recettes liées aux contributions des assurances et aux contributions des parents des enfants placés en institutions socio-éducatives. L'article 163 Cst-Vd est donc entièrement respecté.

Parallèlement, d'autres pistes de compensation sont étudiées et devraient pouvoir être présentées par le Conseil d'Etat au Grand Conseil dans le cadre de la procédure budgétaire et des réponses aux récentes interpellations développées par Monsieur Jacques André-Haury, député (19.04.05) et par Madame Fabienne Freymond-Cantone, députée (17.05.05). Dans cette perspective, le Conseil d'Etat n'augmentera la contribution de l'Etat qu'en fonction des possibilités de compensation, jusqu'à hauteur du montant prévu dans le programme de législation, conformément à la planification financière et en satisfaisant à l'exigence de l'article 163 Cst-Vd.

15.3 Charge d'intérêt : néant

15.4 Autres charges financières : néant

15.5 Personnel

Comme indiqué ci-dessus, il sera nécessaire de créer progressivement 4,3 ETP (3 ETP conseillères éducatives au SPJ, 0,8 ETP adjoint SPJ, 0,5 ETP chef de projet au SCRIS). Ces postes supplémentaires sont indispensables pour la reprise par l'Etat de ses responsabilités et obligations relatives au régime d'autorisation et de surveillance en application du droit fédéral, notamment pour ce qui est des structures d'accueil collectif à temps d'ouverture restreint et des structures d'accueil collectif parascolaire. Leur financement est entièrement compensé par

réorganisation du budget actuel du SPJ en la matière (voir chiffre 15.2). Les postes ainsi prévus au SPJ ne seront libérés qu'au fur et à mesure de la création des places nouvelles.

15.6 Communes

Le projet de loi délègue aux communes la compétence pour autoriser et surveiller les personnes pratiquant l'accueil familial de jour. Il prévoit que les communes devront pour ce faire engager une coordinatrice et mettre en place une structure de coordination de l'accueil familial de jour. Il faut préciser ici que la Fondation pour l'accueil de jour verse par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour une subvention équivalant au salaire de la coordinatrice, dès lors que la structure de coordination est membre d'un réseau d'accueil de jour.

Le projet de loi, conformément à l'article 63 de la Constitution, s'applique à l'accueil parascolaire des enfants, qui dans le cadre du processus EtaCom relevait de la seule responsabilité des communes. De fait, la mise en place du système prévu par le présent projet de loi, en particulier sur le plan financier, conduit à retirer du processus EtaCom les structures d'accueil parascolaires au profit d'un financement de ces structures assuré non plus exclusivement par les communes mais également par les différents bailleurs de fonds de la Fondation que sont principalement l'Etat, les communes et les employeurs.

Par ailleurs, le projet prévoit que les communes seront consultées par le Département lors de la préparation des référentiels de compétences et des cadres de référence qui fixent notamment les critères qui doivent être remplis dans le cadre de l'accueil collectif de jour et de l'accueil familial de jour pour bénéficier d'une autorisation.

Sur le plan financier, les communes contribueront au financement de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants par un montant par habitant fixé par décret tous les deux ans par le Grand Conseil, après consultation des communes.

En outre, lorsque les communes font partie d'un réseau, elles participeront au financement de la part non financée par les parents et par les subventions de la Fondation et de la Confédération, avec les autres membres du réseau.

15.7 Effets sur la mise en œuvre de la Constitution

a) L'article 63, alinéa 2 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 mentionne que « en collaboration avec les partenaires privés, l'Etat et les communes organisent un accueil préscolaire et parascolaire des enfants ». Le projet présenté s'inscrit parfaitement dans la ligne de cette disposition.

b) Traitement de l'initiative constitutionnelle en faveur des familles – pour des places suffisantes en nurseries et garderies

L'initiative constitutionnelle en faveur des familles – pour des places suffisantes en nurseries et en garderies – dont l'innovation principale est le droit à une place en garderie, est soumise à l'ancienne Constitution, conformément à l'article 180 de la Constitution vaudoise. Elle doit donc être soumise au vote conformément à l'article 27 a de la Constitution dont le chiffre 1, 3e tiret dispose que *"le Grand Conseil peut opposer un contre-projet à l'initiative rédigée de toutes pièces. S'il fait usage de ce droit, les citoyens se prononcent d'abord sur le principe de l'innovation envisagée; ils choisissent ensuite, à titre subsidiaire, entre le texte de l'initiative et celui du contre-projet"*.

Selon un avis de droit émanant du SJIC, le présent EMPL peut constituer un contre-projet direct à l'initiative constitutionnelle, et lui être opposé en votation populaire. Pour permettre à l'électeur vaudois de s'opposer tant au droit à une place en garderie qu'à l'EMPL sur l'accueil de jour, le choix entre les deux textes devrait être précédé par une question portant sur le maintien – ou non – de la situation actuelle.

15.8 Environnement et consommation d'énergie

Néant.

15.9 Eurocompatibilité

Concernant la planification de l'offre en place d'accueil, le projet tient compte des recommandations formulées par la Communauté européenne.

15.10 Autres

Néant.

2. PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU SUJET DE L'INITIATIVE

Le texte proposé par le Comité d'initiative se réfère à l'ancienne Constitution cantonale puisqu'il a été déposé avant l'adoption et l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Il s'agit d'en examiner le contenu en relation avec les dispositions de la nouvelle Constitution qui pourraient déjà répondre, en partie au moins, aux demandes contenues dans l'initiative.

On peut distinguer principalement deux buts dans le texte de l'initiative :

- Garantir un droit individuel à tout enfant de pouvoir bénéficier d'une place d'accueil ;
- charger l'Etat et les Communes d'organiser l'accueil de jour en conséquence.

Le Conseil d'Etat considère que le deuxième but est en grande partie atteint par l'article 63, alinéa 2, de la nouvelle Constitution. Par contre il est difficile dans le cadre constitutionnel actuel de garantir un droit individuel à tout enfant de pouvoir bénéficier d'une place d'accueil. Le projet de loi sur l'accueil de jour vise clairement à tendre vers un nombre de places suffisant répondant aux besoins sans aller pour autant jusqu'à la garantie d'un droit individuel. Cependant, le Conseil d'Etat considère qu'en fonction des ressources progressivement disponibles l'offre en places d'accueil, grâce au dispositif prévu dans la loi, pourra être suffisante à partir des années 2010 et suivantes. Au surplus, le dispositif exigeant de chaque réseau un plan de développement devra permettre de combler les éventuelles lacunes dans la répartition territoriale.

Ainsi, le Conseil d'Etat considère que l'article 63 de la Constitution et le projet de loi sur l'accueil de jour répondent très largement aux buts poursuivis par l'initiative. Il propose le rejet de cette dernière et l'adoption de la loi sur l'accueil de jour.

3. TEXTE DE L'INITIATIVE ET SUITE DE LA PROCEDURE

L'initiative "en faveur des familles – pour des places suffisantes en nurseries et garderies" a été déposée sous l'empire de l'ancienne Constitution cantonale du 1^{er} mars 1885 (aCst-VD). Il s'agissait alors de créer un article 18bis, traitant du soutien à la famille, de l'encouragement au congé parental et du droit des enfants à une place en garderie, et un article 97bis, disposition transitoire censée régler l'accès aux structures d'accueil de jour en attendant une modification de la loi sur l'aide à la jeunesse.

Dans le cadre de la nouvelle Constitution du 14 avril 2003 (Cst-VD), une partie des vœux des initiants ont été repris. C'est en particulier le cas de l'encouragement au congé parental, qui figure désormais à l'article 64, 2^e alinéa Cst-VD. Sur ce point, on peut donc considérer que l'initiative est devenue sans objet. Pour le reste, il s'agissait d'intégrer le texte de l'initiative dans la nouvelle Constitution sans le modifier et sans en trahir le sens. Dans ce but, d'entente avec le comité d'initiative, il a tout d'abord été décidé de convertir l'article 18bis, 3^e alinéa en un article 35bis dans le nouveau texte fondamental. S'agissant d'un droit fondamental, il importait de l'inscrire dans le titre II de la nouvelle Constitution, afin de respecter la systématique de cette dernière. L'article 35 Cst-VD traitant de la maternité et l'article 36 de l'éducation et de l'enseignement religieux, il apparaissait logique de placer le nouveau droit entre ces deux dispositions. Quant au premier alinéa de l'article 18bis, s'agissant d'une disposition à contenu essentiellement programmatif relative à la protection de la famille, il apparaît logique de l'intégrer à l'article 63 Cst-VD, qui traite justement des familles. Vu son caractère général, la systématique de la disposition constitutionnelle impose qu'elle soit placée en alinéa premier, les trois alinéas actuels étant décalés. Quant à la disposition transitoire, elle devient le chiffre 10 de l'article 179 Cst-VD, qui contient les dispositions transitoires particulières de la nouvelle Constitution. En outre, le texte de la disposition transitoire proposée par les initiants a été très légèrement modifié pour tenir compte de deux éléments :

- La référence à l'article 27 a Cst-VD n'étant plus d'actualité, elle devait être remplacée. C'est donc l'article 84 Cst-VD, qui règle la question du référendum dans la nouvelle Constitution, qui est désormais indiqué;
- Hormis certaines dispositions relatives justement à l'accueil de jour, la loi sur l'aide à la jeunesse a été abrogée. Dans la mesure où l'intention manifeste des initiants a trait à l'élaboration d'une législation sur l'accueil de jour dans le sens de leur initiative, la loi sur l'aide à la jeunesse a fait place à une nouvelle législation sur l'accueil de jour des enfants.

Le contre-projet présenté par le Conseil d'Etat est dit direct. Cela signifie que s'il est accepté par le Grand Conseil, il sera soumis au vote populaire en même temps que l'initiative. Dans ce contexte, il est rappelé que selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le contre-projet ne doit en aucune manière être privilégié par rapport à l'initiative et ne peut en particulier être soumis au vote populaire avant cette dernière (ATF 113 Ia 54, consid. 5a), sauf s'il a été élaboré avant le dépôt de l'initiative (Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte im Bund und Kantonen, n° 2170, p. 858).

S'agissant d'une initiative constitutionnelle rédigée de toutes pièces, la procédure décrite à l'article 10 LEDP est applicable. Selon cette disposition, le Grand Conseil peut recommander le rejet ou l'acceptation de l'initiative et la soumettre au peuple, accompagnée, le cas échéant, d'un contre-projet. Conformément à l'article 180, 1^{er} alinéa de la

Constitution du 14 avril 2003 (Cst-VD), l'initiative « en faveur des familles – pour des places d'accueil suffisantes en nurseries et garderies » est encore soumise à la procédure de vote prévue à l'article 27 a Cst-VD, lequel dispose que lorsque le corps électoral est confronté à une initiative et à un contre-projet, il se prononce d'abord sur le principe de l'innovation envisagée et choisit ensuite, à titre subsidiaire, entre le texte de l'initiative et celui du contre-projet.

4. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de

- proposer au Grand Conseil de recommander le rejet l'initiative "en faveur des familles – pour des places suffisantes en nurseries et garderies" et d'adopter le contre-projet présenté ci-après.
- proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après ordonnant la convocation des assemblées de communes à l'effet de se prononcer sur l'initiative " en faveur des familles – pour des places d'accueil suffisantes en nurseries et garderies " et sur le contre-projet.