

**Avant-projet**

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI  
sur l'accueil de jour des enfants**

**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**

**et**

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

*Le Conseil d'Etat a pris acte de cet avant-projet dans sa séance du 21 janvier 2004  
et  
a autorisé sa mise en consultation*

<b>1. Introduction</b>	<b>4</b>
<b>2. Considérations générales</b>	<b>5</b>
2.1 La famille en mutation	5
... des conséquences sur le plan économique	5
... des conséquences sur le plan social	5
... des conséquences pour la socialisation des enfants	6
2.2 Un contexte favorable	6
2.3 Un manque de places chronique	7
2.4 La qualité de l'accueil des enfants	8
<b>2.4.1 Autorisation et surveillance de l'accueil collectif de jour</b>	<b>8</b>
<b>2.4.2 Autorisation et surveillance de l'accueil familial de jour</b>	<b>9</b>
2.5 Le coût actuel des places d'accueil	10
<b>2.5.1 Généralités</b>	<b>10</b>
<b>2.5.2 Coût d'une place d'accueil préscolaire en milieu collectif</b>	<b>10</b>
<b>2.5.3 Coût d'une place dans une structure parascolaire</b>	<b>11</b>
<b>2.5.4 Coût d'une place d'accueil en milieu familial</b>	<b>11</b>
2.6 Financement des places d'accueil dans le canton de Vaud	11
<b>2.6.1 Les subventions actuelles de l'Etat</b>	<b>11</b>
<b>3. Champ d'application du projet de loi sur l'accueil de jour</b>	<b>12</b>
3.1 Champ d'application du projet de loi	12
<b>3.1.1 Les milieux d'accueil de jour des enfants</b>	<b>12</b>
<b>3.1.2 Les réseaux d'accueil de jour</b>	<b>13</b>
<b>3.1.3 La définition de l'enfant</b>	<b>13</b>
3.2 Assurer la qualité de l'ensemble des milieux d'accueil de jour	14
<b>3.2.1 Accueil collectif de jour préscolaire et parascolaire</b>	<b>14</b>
<b>3.2.2 Accueil familial de jour</b>	<b>15</b>
3.3 Tendre à une offre suffisante en places d'accueil sur tout le territoire du canton, accessibles financièrement, en priorité pour les enfants de parents menant une activité professionnelle ou similaire	17
<b>3.3.1 Un observatoire</b>	<b>17</b>
<b>3.3.2 Des objectifs quantitatifs et qualitatifs</b>	<b>18</b>
<b>3.3.3 Une priorité pour les parents menant une activité professionnelle ou similaire</b>	<b>18</b>
<b>3.3.4 Une offre en place d'accueil accessible financièrement</b>	<b>18</b>
3.4 Organiser le financement de l'accueil de jour	18
<b>3.4.1 Une fondation de droit public pour l'accueil de jour des enfants</b>	<b>19</b>
<b>3.4.2 Réseaux d'accueil de jour</b>	<b>24</b>
<b>3.4.3 Autre mode de financement (hors Fondation)</b>	<b>26</b>
<b>4. Motion Cohen-Dumani et consorts pour la création d'une fondation pour l'accueil de la petite enfance</b>	<b>26</b>
<b>5. postulat Elisabeth Stucki et consorts proposant de combler le déficit en matière de structure d'accueil pour la petite enfance</b>	<b>29</b>
<b>6. Commentaires article par article</b>	<b>32</b>
<b>7. Conséquences</b>	<b>33</b>
7.1 Légales et réglementaires	33

7.2	Budget ordinaire.....	33
7.3	Charge d'intérêt.....	33
7.4	Autres charges financières .....	33
7.5	Personnel.....	33
7.6	Communes .....	33
7.7	Effets sur la mise en œuvre de la Constitution.....	33
7.8	Environnement et consommation d'énergie.....	33
7.9	Eurocompatibilité.....	33
7.10	Autres.....	33

## 1. INTRODUCTION

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 (LPM)
- loi sur l'accueil de jour des enfants (LAc)
- loi sur l'aide à la jeunesse ou loi sur la prévention (LAJe).

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, qui prévoit (action No 23 page 13), sous l'énoncé « Accueil de la petite enfance », la réalisation, en collaboration avec les communes et l'économie privée, d'un réseau de garderies, de nurseries, et d'autres structures d'accueil pour faire face à la demande croissante de places, avec un effet financier annoncé de 10 millions de francs (page 16).

## 2. CONSIDERATIONS GENERALES

### 2.1 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 femmes ne soient contraintes de cesser ou diminuer leur activité professionnelle après la naissance de leur premier enfant. Certes plusieurs d'entre elles 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 16'213 en 2000. Parmi ces 16'213 familles monoparentales, 6'679 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.

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.

## **2.2 Un contexte favorable**

Le dispositif d'accueil extra-familial des enfants est ainsi devenu l'un des enjeux majeurs de la politique familiale ces dernières années, au niveau fédéral comme au niveau cantonal. Ainsi, au niveau fédéral, l'Assemblée fédérale, tout en reconnaissant que le développement des places d'accueil relève de compétences cantonales et communales, a-t-elle décidé en automne 2002 de soutenir la création de nouvelles places d'accueil (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).

Conformément au principe de subsidiarité, les initiatives restent le fait des échelons inférieurs ou de privés. Le programme de la Confédération ne fait qu'inciter et soutenir ces initiatives (Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, Initiative parlementaire. Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial, p. 12).

Comme mentionné plus haut, au niveau cantonal, la nouvelle Constitution adoptée par le peuple en septembre 2002 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 ».

De même, le Conseil d'Etat, dans son programme de législature rendu public en mars 2003, a souligné 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 ». Dans sa résolution sur ce programme de législature adoptée le 16 avril 2003, l'Union des communes vaudoises 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. ».

Depuis quelques années, le développement de places d'accueil est également soutenu par les milieux économiques. Ainsi, en 2001, l'Union patronale suisse soulignait dans son rapport sur la politique familiale son soutien aux « mesures susceptibles d'apporter un soulagement financier aux familles et de promouvoir la compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale ». Parmi les mesures envisagées figure le développement de l'offre de prise en charge extra-familiale des enfants. Il convient de souligner que selon l'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 ».

Au niveau cantonal, les milieux économiques reconnaissent également l'insuffisance de l'offre en places d'accueil. 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. Il convient de noter 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.

### **2.3 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.

Ainsi, 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 4'698 en août 2003. 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 2003 dans le canton de Vaud plus de 1'500 places pour les enfants de 0 à 3 ans. Ce taux de 15 places pour 100 enfants est celui que le canton du Jura a retenu dans le cadre de sa planification en matière d'accueil des enfants. Il 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.

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.

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.

A l'heure actuelle, les structures d'accueil collectif sont soit privées, dépendant par exemple d'une association ou d'une fondation, soit dans certains cas, sont rattachées à une administration communale. Quelques entreprises ont mis en place des structures d'accueil pour les enfants de leur personnel.

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.

## **2.4 La qualité 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 le projet de loi sur la protection des mineurs, à titre de mesure transitoire, dans l'attente de l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

### *2.4.1 Autorisation et surveillance de l'accueil collectif de jour*

Concernant les structures d'accueil collectif, le SPJ délivre les autorisations nécessaires 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 du directeur de la structure et du personnel, conformément à l'ordonnance fédérale, ainsi que certaines spécifications liées aux locaux.

A l'heure actuelle, 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) et 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.

A l'heure actuelle, dans le canton de Vaud, 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. Pour effectuer cette évaluation qualitative de l'accueil, elles procèdent 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, les structures parascolaires (cantines, devoirs surveillés, accueil pour écoliers en milieu scolaire) ne font pas l'objet d'autorisation et de surveillance, même si en droit elles sont soumises à l'ordonnance fédérale.

Concernant les 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), le SPJ n'en assure pas une surveillance systématique, mais intervient en cas de plainte ou de demande particulière. L'établissement cantonal d'assurances (ECA) assure pour sa part 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. 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 le directeur 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.

#### *2.4.2 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 le projet de LPM, 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. Il convient de noter que le SPJ a délégué, comme le lui permet la LPJ, la compétence d'autorisation et de surveillance à de très nombreuses communes. A l'heure actuelle, le SPJ a délégué à 346 communes ces compétences qu'elles assurent le plus souvent par l'intermédiaire d'une structure de coordination organisée, connue sous le nom de « réseau de mamans de jour ». Sur les 36 communes qui n'ont pas reçu la délégation du SPJ, deux d'entre elles assument néanmoins les activités liées à l'autorisation et à la surveillance des mamans de jour actives sur leur territoire. 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.

Les 34 réseaux de mamans de jour existant sur le territoire du canton 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. 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. La formation continue et les rencontres régulières entre coordinatrices font partie intégrante de leur temps de travail.

A l'heure actuelle, le temps de travail des coordinatrices peut varier grandement d'un réseau à l'autre, en fonction notamment du nombre de mamans de jour concernées. 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.

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. 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 fr. 1'000.-, conformément à l'OPEE. En cas d'insoumission à l'autorité, le SPJ peut dénoncer la maman de jour au juge d'instruction.

## **2.5 Le coût actuel des places d'accueil**

### *2.5.1 Généralités*

Outre des réticences liées à la conception que certains ont de ce que devraient être la famille et le rôle des femmes, ce sont essentiellement les aspects financiers liés à la création et à l'existence de places d'accueil qui freinent le développement de l'offre.

Il faut ici relever les difficultés qui existent lorsqu'il s'agit 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. Par ailleurs, 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.

### *2.5.2 Coût d'une place d'accueil préscolaire en milieu collectif*

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. Comme indiqué plus haut, il convient de relever ici que la mise en place de garderies a fait l'objet, dans le canton de Vaud, 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.

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. Par ailleurs, les structures d'accueil sont souvent déficitaires, en raison de la fluctuation non prévisible de la fréquentation. Ainsi, toujours 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. Par ailleurs, 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 dans une structure préscolaire est de l'ordre de fr. 24'000.-.

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 20 000.- par an pour un placement à plein temps – 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.

### *2.5.3 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 à fr. 11'000.-.

### *2.5.4 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 fr. 14'000.-.

## **2.6 Financement des places d'accueil dans le canton de Vaud**

En 2001, le financement des places dans les structures d'accueil collectif était assuré dans le canton de Vaud en moyenne à 7,37% par l'Etat, à 53,47% par les communes, à 31,64% par les parents, à 5,88% par les entreprises et à 1,64% par d'autres partenaires payeurs (Organe vaudois de répartition - Loterie romande). Il faut relever que la part de l'Etat comprend le financement des deux structures d'accueil que l'Etat, 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.

L'Organe vaudois de répartition 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.

Le financement des places d'accueil auprès des mamans de jour était assuré la même année à 1,94% par l'Etat, à 18,97% par les communes, à 78,96% par les parents et à 0,13% par d'autres partenaires payeurs (Croix-Rouge, Entraide familiale).

### *2.6.1 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 le recyclage, 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. L'Etat 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.

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 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.

### **3. CHAMP D'APPLICATION DU PROJET DE LOI SUR L'ACCUEIL DE JOUR**

La loi sur la protection de la jeunesse de 1978 posait le principe de la surveillance des placements collectifs et familiaux de jour afin de garantir des prestations et une protection suffisantes des enfants placés (rappelons que le projet de LPM 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.

Les principaux objectifs du projet de loi sur l'accueil de jour sont donc :

- 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, en priorité pour les enfants de parents menant une activité professionnelle ou similaire ;
- d'organiser le financement de l'accueil de jour des enfants.

Pour atteindre les deux derniers objectifs qui ont trait aux prestations, il est prévu de mettre en place une fondation de droit public, la qualité des milieux d'accueil relevant du Département. En mettant en place une fondation financée notamment par les contributions volontaires des employeurs, le projet de loi consacre la volonté de partenariat manifestée par les différents acteurs et innove sur le plan suisse.

Ce projet de loi s'inscrit aussi dans une politique de l'Etat à la fois économique, familiale et sociale. 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 intégrer les enfants dans la société du XXIème siècle. Enfin, en tendant à rendre l'offre en places d'accueil accessibles financièrement à la population, et en posant le principe certaine priorité d'accès en cas d'insuffisance de places, le projet participe à la politique sociale de l'Etat.

#### **3.1 Champ d'application du projet de loi**

##### *3.1.1 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.

Dans un souci de coordination et de simplification sur le plan administratif, le projet de loi reprend dans les grandes lignes, la classification des lieux d'accueil retenue par la Confédération dans le cadre de son programme d'impulsion.

Ainsi, pour ce qui est du dispositif visant à garantir la qualité de l'accueil, le système proposé distingue :

- Les structures d'accueil collectif préscolaire: ce sont les structures qui accueillent durant la journée des enfants en âge préscolaire. Font partie de cette catégorie les jardins d'enfants rattachés à des écoles privées et 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.
- Les structures d'accueil collectif parascolaire : ce sont les structures qui accueillent des enfants d'âge scolaire durant la journée en dehors du temps consacré à l'enseignement. Font partie aussi de cette catégorie les structures parascolaires thérapeutiques.
- Les 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 l'activité des mères d'accueil.
- Les mères d'accueil : ce sont les personnes qui accueillent régulièrement dans leur foyer, à la journée et contre rémunération, des enfants.

Pour ce qui est du financement de l'accueil, le système distingue :

- Les structures d'accueil collectif préscolaire disposant d'au moins 10 places et ouvertes au minimum 25 heures par semaine et 45 semaines par année (structures d'accueil collectif préscolaire à temps d'ouverture élargi).
- Les structures d'accueil collectif préscolaire ne disposant pas d'au moins 10 places et qui ne sont pas ouvertes au minimum 25 heures par semaine et 45 semaines par année (structures d'accueil collectif préscolaire à temps d'ouverture restreint).
- Les structures d'accueil collectif parascolaire disposant d'au moins 10 places, ouvertes au minimum quatre jours par semaine et 38 semaines par année, accueillant des enfants pendant des blocs horaires d'au minimum 1 heure le matin, ou 2 heures à midi (y compris le repas) ou 2 heures l'après-midi (structures d'accueil collectif parascolaire).
- Les structures d'accueil collectif parascolaire ne disposant pas d'au moins 10 places, ouvertes moins de quatre jours par semaine et 38 semaines par année, accueillant des enfants pendant des blocs horaires de moins d'une 1 heure le matin, ou 2 heures à midi (y compris le repas) ou 2 heures l'après-midi.

Le système proposé distingue également entre structures d'accueil à but non lucratif, qui peuvent bénéficier d'un soutien financier de la Fondation par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour, et structures privées à but lucratif, qui ne bénéficient pas d'un soutien de la Fondation. Rappelons ici que les structures à but lucratif, comme toutes les structures entrant dans le champ du présent projet de loi, sont soumises à la procédure d'autorisation et à la surveillance du SPJ, conformément à l'OPEE.

En principe, ces personnes, institutions, structures ne devraient pas accueillir les enfants au-delà de la soirée ou pour la nuit. 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 ou pour la nuit. 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.

### *3.1.2 Les réseaux d'accueil de jour*

Le projet de loi s'applique également aux réseaux d'accueil de jour. Ces réseaux, 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. Le fonctionnement et l'organisation de ces réseaux sont explicités sous chiffre 3.4.2.

### *3.1.3 La définition de l'enfant*

Le projet de loi s'applique au placement des enfants de 0 à 12 ans : il dépasse donc l'accueil de la petite enfance, généralement définie comme allant de 0 à 6 ans. De ce fait, le projet de loi s'inscrit dans la ligne de l'OPEE qui régit le placement d'enfants de 0 à 12 ans, ainsi que dans celle de la Constitution vaudoise qui prévoit qu'en collaboration avec les partenaires privés, l'Etat et les communes organisent l'accueil préscolaire et l'accueil parascolaire. Ce projet de loi s'écarte donc du processus EtatCom qui confiait aux seules communes la responsabilité d'assurer l'accueil parascolaire.

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 EtatCom les structures d'accueil parascolaires au profit d'un financement assuré notamment par la Fondation.

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.

### **3.2 Assurer la qualité 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. Le projet de loi sur l'accueil de jour confirme la compétence du Département, par l'intermédiaire du Service de protection de la jeunesse, dans ce domaine. A cette fin, des cadres de référence (directives) seront édictés. Ces 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 (SESAF).

Des délégations de compétences aux communes, aux associations de communes ou à des associations spécialisées en la matière sont rendues possibles par le projet.

#### *3.2.1 Accueil collectif de jour préscolaire et parascolaire*

##### *3.2.1.1. Autorisation et surveillance*

Le Département, par le SPJ, est l'autorité compétente pour octroyer les autorisations et assurer la surveillance des lieux d'accueil collectif de jour préscolaire et parascolaire.

Il fixe à cette fin les critères d'octroi et de maintien de l'autorisation dans des cadres de référence (directives). Le projet prévoit que ces critères sont relatifs à la sécurité des bâtiments et des installations destinées à recevoir des enfants, aux normes d'encadrement des enfants, à la santé des enfants, en particulier à la prévention des maladies transmissibles, à l'hygiène et à l'alimentation, à la collaboration nécessaire avec les services publics compétents.

Le directeur d'une structure d'accueil collectif est tenu de s'assurer que son personnel est titulaire des titres ou équivalences requises et dispose des compétences professionnelles et personnelles demandées. Il doit également vérifier que le personnel engagé qui sera en relation avec les enfants n'a pas fait l'objet d'une condamnation à raison d'infractions contraires à la probité et à l'honneur. A cette fin, le directeur requiert des intéressés la production d'un extrait de casier judiciaire. Le Conseil d'Etat fixe par règlement les procédures relatives aux enquêtes concernant le personnel.

Le projet de loi prévoit que le Département peut, dans l'exercice de sa surveillance, formuler des recommandations et conseils aux structures d'accueil, et ceci afin d'améliorer la qualité des conditions d'accueil des enfants.

Par ailleurs, le projet de loi donne la base légale nécessaire à la poursuite de la pratique actuelle qui a vu le SPJ confier, par convention, la surveillance des centres municipaux de vie enfantine à un service communal. La surveillance pourrait également être confiée, par exemple pour les structures d'accueil collectif à temps d'ouverture restreint, à des associations. Le projet prévoit ainsi que le Département peut déléguer, par convention, à une commune ou à une association, la tâche de surveillance de structures d'accueil collectif, totalement ou en partie. L'instance délégataire devra renseigner régulièrement le Département sur ses activités.

Si les conditions fixées pour l'octroi et le maintien des autorisations ne sont pas respectées, le Département met en demeure le directeur de l'institution de prendre sans retard les mesures nécessaires pour remédier aux manques constatés. Si ces mesures n'ont pas d'effets ou apparaissent d'emblée insuffisantes, le Département prend en temps utile les dispositions nécessaires pour la fermeture de l'établissement. Lorsqu'il y a péril en la demeure, le Département ordonne la fermeture immédiate de l'établissement.

Il est prévu que certaines catégories de lieux pratiquant notamment l'accueil parascolaire puissent être exemptées de l'obligation de disposer d'une autorisation. Il s'agit là de ne pas entraver le développement d'un accueil parascolaire semi-bénévole, tel qu'il se pratique d'ores et déjà dans le canton.

### 3.2.1.2. Formation

Le Conseil d'Etat est compétent, selon le projet, pour fixer les titres requis et les compétences personnelles et professionnelles des directeurs et du personnel éducatif employés par les structures d'accueil collectif de jour. Il détermine les autorités de reconnaissance de ces titres et les équivalences reconnues.

### 3.2.2 *Accueil familial de jour*

#### 3.2.2.1. Les mères d'accueil

##### a) Autorisation et surveillance

S'agissant de l'accueil familial de jour, le projet prévoit que les personnes s'offrant à accueillir des enfants, régulièrement, dans leur foyer, à la journée et contre rémunération, doivent s'annoncer auprès de l'autorité compétente. Leur demande d'autorisation doit être accompagnée d'un extrait de casier judiciaire. Le projet 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 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.

Par ailleurs, il est prévu que le Département fixe dans un cadre de référence la durée minimale et le nombre d'heures de garde que doit effectuer une personne pour tomber sous l'obligation de s'annoncer. En effet, dans un souci de ne pas surcharger les autorités compétentes, il est prévu actuellement que les personnes accueillant des enfants dans leur foyer contre rémunération moins de trois demi-journées par semaine et moins de 3 heures et demi par demi-journée, ne seront pas tenues de s'annoncer.

##### b) Critères d'octroi d'une autorisation

Comme pour l'accueil de jour en milieu collectif, le Département est l'autorité compétente pour fixer, dans un cadre de référence, les critères à remplir pour l'octroi et le maintien de l'autorisation des personnes accueillant des enfants dans leur foyer pour la journée contre rémunération.

Le changement de la terminologie utilisée pour qualifier ces personnes – les mamans de jour sont désormais appelées « mères d'accueil » – dénote la volonté de poursuivre les efforts visant à valoriser ce type d'activité. En effet, conformément aux orientations prises par le Conseil d'Etat dans son rapport « Petite enfance » de 1997, il est important que le choix du mode de garde puisse être laissé aux parents. Or, ces dernières années, la situation des réseaux de mamans 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. Parmi les facteurs expliquant cette situation, on trouve l'isolement dans lequel peuvent se trouver les mamans de jour, leur faible rémunération horaire (certaines d'entre elles sont encore payées selon un taux horaire de moins de fr. 4.- l'heure) et le fait que bien souvent, les mamans de jour 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 rémunération horaire des mères d'accueil devrait être améliorée, et le Département devrait être chargé de fixer une rémunération minimale pour les mères d'accueil, à l'intention des réseaux d'accueil de jour. Par ailleurs, toujours dans un souci de garantir le bien-être de l'enfant, le Département fixera par directive le nombre maximum d'enfants qui peuvent être accueillis simultanément.

Toutes les mères d'accueil devront également, comme salariées ou indépendantes, 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 la surveillance des mères d'accueil. Les mères d'accueil qui ne seraient pas salariées par une structure de coordination d'accueil familial de jour devront, pour obtenir leur autorisation, apporter la preuve qu'elles ont accompli les démarches nécessaires à la régularisation de leur situation à l'égard de l'AVS.

Si les mères d'accueil ne respectent pas les conditions d'autorisation, ces dernières peuvent être suspendues par l'autorité compétente. S'il y a péril en la demeure, l'autorité compétente prend immédiatement les mesures adéquates. Si l'autorité compétente ne prend pas ces mesures adéquates, le projet prévoit que le Département peut être saisi, et révoquer lui-même les autorisations.

#### c) Autorité compétente pour l'autorisation et la surveillance des mères d'accueil

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 mères d'accueil. L'expérience a montré que la proximité permet en effet d'accroître l'efficacité et l'efficience des procédures d'autorisation et de surveillance des mères d'accueil. Il faut noter par ailleurs qu'une compétence exercée directement par le Département nécessiterait un renforcement des ressources et du personnel du SPJ.

#### d) Formation

Le Conseil d'Etat fixe, par voie réglementaire, les attestations requises et les qualifications professionnelles et personnelles demandées aux mères d'accueil. Il détermine les autorités de reconnaissance de ces attestations et des équivalences reconnues. Il est notamment prévu que les mères d'accueil suivent un cours d'introduction à leur activité. Ce cours de 36 heures correspond à trois crédits.

#### 3.2.2.2. Les structures de coordination d'accueil familial de jour

Les communes, de manière autonome ou organisées en associations, devront mettre en place des structures de coordination dont elles peuvent déléguer certaines tâches – comme elles le font déjà – à des tiers tels que des institutions officielles, privées ou un service communal ou supra communal spécialisé. Ces structures de coordination, comme le font les actuels réseaux de mamans de jour, seront chargées de coordonner, de gérer, de développer et d'animer l'activité des mères d'accueil.

#### a) Autorisation et surveillance

Le projet de loi introduit une nouvelle catégorie d'autorisations : celles qui seront délivrées par le Département aux structures de coordination d'accueil familial de jour. Le Département sera également chargé de surveiller que ces structures respectent le cadre de référence fixé.

#### b) Les critères d'autorisation des structures de coordination d'accueil familial de jour

Il est ainsi prévu que les structures de coordination devront respecter un certain nombre de critères, fixés par le Conseil d'Etat, relatifs aux qualifications personnelles et professionnelles de leur personnel. Les coordinatrices des mères d'accueil devront, comme c'est le cas à l'heure actuelle, être au bénéfice d'une formation dans le domaine social ou de la petite enfance, ou d'une formation jugée équivalente.

Par ailleurs, le Département est chargé d'édicter un cadre de référence relatif à ces structures de coordination, précisant certains éléments ayant trait à l'organisation.

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 (entre 10 et 100%), 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 que le Département fixe le taux d'occupation minimale d'une coordinatrice. Une structure de coordination devra être dotée d'au moins un poste à 100% de coordinatrice pouvant être au maximum réparti sur deux personnes à temps partiel. Cette exigence devra être respectée pour qu'une structure de coordination obtienne l'autorisation prévue par le projet de loi. Sous réserve de particularités territoriales, l'actuelle recommandation de la CIAFJ fixant le rapport de référence d'un poste de coordinatrice pour 70 mères d'accueil (voir ci-dessus sous chiffre 2.4.2.) 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 à 100%.

Afin de replacer l'enfant et son bien-être au cœur de la relation « mères d'accueil parents placeurs », les structures de coordination seront chargées de proposer aux parents des places chez les mères d'accueil et de gérer les montants payés par les parents et les autres ressources. Ces structures joueront en effet le rôle de tiers payant, comme c'est d'ores et déjà souvent le cas dans les réseaux actuels de mamans de jour, qui sont de plus en plus fréquemment organisés en caisse centrale.

Si les conditions requises pour l'octroi d'une autorisation ne sont pas respectées, le Département met en demeure la structure de prendre sans retard les mesures pour remédier aux manques constatés. Si ces mesures n'ont pas d'effets ou apparaissent d'emblée insuffisantes, le Département désigne un administrateur qui prendra toutes les mesures utiles. Cet administrateur est rémunéré par la structure. Cette procédure vise à garantir la poursuite des activités des mères d'accueil et à préserver la qualité de l'accueil des enfants même en cas de manquement au sein de la structure de coordination.

#### c) Formation

Selon le projet, c'est le Conseil d'Etat par voie réglementaire qui fixe les titres requis et les qualifications personnelles et professionnelles demandées au personnel des structures de coordination. Il détermine les autorités de reconnaissance de ces titres et des équivalences reconnues.

#### d) Mesures transitoires

Pour assurer le passage du système actuel à celui prévu dans le projet de loi, une disposition transitoire prévoit de laisser aux communes et au Département un délai de 2 ans, à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

### **3.3 Tendre à une offre suffisante en places d'accueil sur tout le territoire du canton, accessibles financièrement, en priorité pour les enfants de parents menant une activité professionnelle ou similaire**

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 cependant pas de données centralisées, fiables et qualitativement suffisantes pour pouvoir déterminer quel serait le nombre de places à créer.

L'un des objectifs poursuivis par le projet de loi est de pallier cette lacune. A cette fin, il est prévu de mettre en place une fondation de droit public (voir plus bas sous chiffre 3.4.1.), chargée, outre de contribuer au financement des places d'accueil, d'évaluer les besoins de placements, l'adéquation entre l'offre et la demande, et de planifier le développement des places d'accueil.

#### *3.3.1 Un observatoire*

A cette fin, le projet de loi prévoit de créer un observatoire au sein de la Fondation. Cet observatoire sera responsable de récolter, d'analyser et de tenir à jour un ensemble de données de base et permettant de suivre l'évolution de la situation. Le Conseil de fondation, dont dépendra l'observatoire, sera chargé de fixer avec précision les indicateurs retenus, et la fréquence des collectes d'information : 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. L'observatoire pourra bénéficier dans ses activités du soutien du SCRIS.

Les données seront récoltées auprès des structures d'accueil collectif et de coordination d'accueil familial de jour, et transmises à l'observatoire de la Fondation par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour dont le fonctionnement est décrit plus bas (chiffre 3.4.2.).

### *3.3.2 Des objectifs quantitatifs et qualitatifs*

Sur la base de l'analyse des données récoltées par l'observatoire, le Conseil de fondation, composé de représentants de l'Etat, des communes et des milieux économiques (voir plus bas sous chiffre 3.4.1.) évaluera l'adéquation entre l'offre et la demande sur l'ensemble du canton. Il fixera des objectifs quantitatifs (nombre) et qualitatifs (type d'accueil) en offre de places d'accueil à atteindre. 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 et bénéficier de son appui financier, un plan de développement de l'offre en places d'accueil. Ces plans devront s'inscrire dans le cadre des objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés par la Fondation.

### *3.3.3 Une priorité pour les parents menant une activité professionnelle ou similaire*

Les places d'accueil que la Fondation contribuera à financer selon des modalités présentées plus bas (chiffre 3.4.1) devront permettre en priorité aux parents de mener une activité professionnelle ou similaire. Cela signifie que la Fondation soutiendra la création de places dans des structures dont l'ouverture sera compatible avec les horaires usuels de travail. Dans certains cas, avec l'accord du Département, par exemple pour répondre aux besoins de certains secteurs professionnels tels que celui de la santé, ces places seront créées dans des structures pratiquant des horaires d'ouverture plus étendus et selon un mode d'organisation plus souple que celui usuellement appliqué dans le canton.

Ces places d'accueil seront occupées en priorité par des enfants dont les parents travaillent ou ont une activité similaire. Par activité similaire, on entend par exemple une formation, ou la recherche d'emploi. Pour pouvoir bénéficier des prestations de l'assurance-chômage, la pratique des offices régionaux de placement veut en effet que la personne en recherche d'emploi soit apte au placement, ce qui implique qu'elle dispose d'une place dans une structure d'accueil pour ses enfants. Les structures d'accueil financées par la Fondation devront ainsi réserver, dans la mesure du possible, quelques places pour des enfants dont les parents sont en recherche d'emploi.

### *3.3.4 Une offre en place d'accueil accessible financièrement*

Enfin, le projet de loi vise à développer une offre en places d'accueil financièrement accessible à la population. 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 parents. 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. Les milieux d'accueil tant familial que collectif que la Fondation contribuera à financer, devront appliquer des tarifs décidés dans le cadre des réseaux d'accueil de jour (voir ci-dessous, chiffre 3.4.2.). Ces tarifs seront fixés en fonction du revenu des parents. Dans tous les cas, ces derniers ne paieront pas plus que le prix coûtant moyen cantonal d'une place d'accueil et au moins le prix minimum fixé par la Fondation. Tous les deux ans, sur la base des informations récoltées par l'intermédiaire de son observatoire, la Fondation indiquera le prix coûtant moyen d'une place d'accueil en milieu familial et en milieu collectif. Elle aura préalablement fixé le mode de calcul de ce prix coûtant. 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 « place d'accueil ».

## **3.4 Organiser le financement de l'accueil de jour**

La question du financement des places d'accueil constitue l'un des principaux obstacles au développement de l'accueil de jour. Les communes n'ont en effet pas toujours un bassin de population justifiant le financement d'une structure d'accueil collectif ou d'une structure de coordination de l'accueil familial telle que prévue par le projet de loi. Quant aux communes dont la population est importante en nombre et, qui pour certaines d'entre elles ont d'ores et déjà mis en place une offre conséquente bien qu'encore insuffisante, elles réservent à leurs habitants les places existant sur leur territoire.

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. La pierre angulaire du système proposé dans le projet de loi consiste en la mise en place d'une fondation de droit public, chargée notamment de subventionner, au niveau cantonal, les différentes structures d'accueil, qu'il s'agisse d'accueil collectif, pré et parascolaire ou d'accueil familial.

### *3.4.1 Une fondation de droit public pour l'accueil de jour des enfants*

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 3.4.1.1.). De plus, 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.

#### *3.4.1.1. Constitution et ressources de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants*

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

La Fondation disposera par ailleurs d'autres ressources. Selon le projet, la Fondation sera alimentée par des contributions annuelles de l'Etat, des communes et des employeurs. La Fondation peut recevoir aussi des dons, des legs et d'autres contributions comme, le cas échéant, des subventions fédérales.

Il convient de relever que les aides financières versées par la Confédération dans le cadre de son programme d'impulsion sont 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 contribution (Loterie romande) qui pourrait ainsi centraliser son soutien financier aux structures d'accueil de jour.

La contribution annuelle de l'Etat, en tant que bailleur de fonds, sera constituée d'un montant dont il est prévu qu'il corresponde à la somme actuellement consacrée par le SPJ aux subventions des structures d'accueil collectif et familial, auquel viendra s'ajouter le montant prévu dans le programme de législature 2003-2007. 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. En revanche, la contribution de l'Etat en tant qu'employeur est incluse dans ce montant.

La contribution annuelle des communes sera constituée d'un montant versé par chaque commune. Pour tenir compte de la capacité financière des communes, cette contribution sera fixée par le Conseil d'Etat en équivalent du point d'impôt.

La contribution annuelle provenant des employeurs (privés et publics) sera perçue dans le cadre du fonds de surcompensation conformément à la loi du 30 novembre 1954 sur les allocations familiales. Il s'agira donc d'un prélèvement effectué sur la masse salariale du canton. 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 au fonds de surcompensation. La seconde prévoit que le taux de contribution au fonds de surcompensation est fixé par les organisations économiques représentatives, après consultation du Conseil d'Etat. Ce taux est ensuite validé par le Conseil d'Etat qui étend son application à l'ensemble des 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. Pour assurer la stabilité du système et la pérennité des milieux d'accueil de jour des enfants, le projet prévoit que toute modification du taux de contribution doit être annoncée avec un préavis de deux ans.

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Etat</b>	13'320'330	13'370'330	13'370'330	13'370'330	13'370'330
<b>Communes</b>	3'140'000	3'140'000	3'140'000	3'140'000	3'140'000
<b>Employeurs</b>	17'558'810	18'229'130	18'899'450	19'569'770	20'240'090
<b>Autres</b>	1'500'000	1'500'000	1'500'000	1'500'000	1'500'000
<b>Total</b>	35'519'140	36'239'460	36'909'780	37'580'100	38'250'420

Tableau 1 : Ressources de la Fondation : projections financières (en frs)

Les ressources provenant de l'Etat correspondent au budget d'ores et déjà alloué par le Département au soutien des structures d'accueil collectif et familial, ainsi qu'au montant planifié dans le cadre du programme de législature du Conseil d'Etat (sous déduction de la participation que verse l'Etat en sa qualité d'employeur, soit un montant annuel de 1,6 millions de francs. Cette somme est comptabilisée sous la rubrique employeur). Pour la première année (2005), l'Etat versera le capital de constitution de la Fondation, pour un montant de 50'000 francs.

Pour ce qui est de la contribution des communes, les projections sont effectuées sur la base d'une population stable. Les communes contribueront également en tant qu'employeurs au financement de la Fondation. Cette contribution est comptabilisée sous la rubrique employeur.

Les projections financières de la contribution des employeurs se fondent sur les projections faites dans le cadre de l'étude sur la faisabilité d'une fondation cantonale menée par un expert indépendant suite à la motion Cohen-Dumani. Il est prévu qu'un prélèvement de 0,09% de la masse salariale, financé par les employeurs, soit effectué.

Sous « autres » est comptabilisée la contribution de l'organe vaudois de contribution (Loterie romande) dont le principe avait été accepté lors des travaux menés pour l'étude sur la faisabilité d'une fondation cantonale.

Selon ces projections, la Fondation pourrait donc disposer d'un montant de 35,5 millions de francs la première année.

### 3.4.1.2. Objectifs et compétences de la Fondation

Selon le projet, les objectifs visés par la Fondation sont de tendre, sur tout le territoire du canton, à une offre suffisante en places d'accueil, accessibles financièrement, en priorité pour les enfants de parents menant une activité professionnelle ou similaire, et d'assurer en partie le financement de l'offre d'accueil.

Dès lors, le projet prévoit toute une série de compétences pour la Fondation. Grâce aux informations récoltées par son observatoire, la Fondation est chargée d'évaluer les besoins de placements des enfants et l'adéquation entre l'offre et la demande ainsi que de planifier le développement de l'offre en places d'accueil (voir plus haut sous chiffre 3.3.2.).

La Fondation est également chargée de contribuer à la pérennité des places existantes et à la création de nouvelles places en allouant des subventions aux réseaux d'accueil de jour pour le financement des structures d'accueil collectif et familial ayant adhéré à ces réseaux.

Elle est également 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.

La Fondation est également compétente pour fixer les critères de reconnaissance des réseaux d'accueil de jour et de leur plan de développement (voir plus bas sous chiffre 3.4.2.).

### 3.4.1.3. Mode de calcul des subventions de la Fondation et cercle des bénéficiaires

En principe, les subventions de la Fondation versées à un réseau d'accueil de jour seront calculées en fonction de la masse salariale du personnel éducatif des structures d'accueil collectif à temps d'ouverture élargi et des coordinatrices des structures de coordination de l'accueil familial de jour.

Si le projet prévoit de subventionner la masse salariale du personnel éducatif des structures d'accueil plutôt que de verser un montant forfaitaire par place d'accueil comme le fait par exemple la Confédération, c'est que cette option permet de financer davantage les structures accueillant les enfants de moins de 2 ans et demi, puisque l'encadrement demandé pour cette catégorie d'âge est plus important. Cette subvention des salaires permet également de contribuer à une plus grande reconnaissance des professions de l'enfance.

Il est prévu que le Conseil d'Etat, sur proposition de la Fondation, fixe un barème de salaire des professionnels de l'enfance (directeur, personnel éducatif et coordinatrices) au-delà duquel les réseaux ne seront pas subventionnés.

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.

En principe, 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.

Par structures d'accueil collectif de jour à temps d'ouverture restreint, on entend les « structures d'accueil collectif de jour préscolaire ne disposant pas d'au moins 10 places et qui ne sont pas ouvertes au minimum 25 heures par semaine et 45 semaines par année » et les structures d'accueil parascolaire ne disposant pas d'au moins 10 places, ouvertes moins de quatre jours par semaine et 38 semaines par année, accueillant des enfants pendant des blocs horaires de moins d'1 heure le matin, ou 2 heures à midi (y compris le repas) ou 2 heures l'après-midi .

Ce pourcentage sera fixé par le Conseil d'Etat tous les deux ans. Ce pourcentage ne devrait pas dépasser 5% des ressources totales de la Fondation. Si les ressources dont dispose la Fondation la conduisent à ne plus pouvoir remplir sa mission principale, à savoir le soutien financier à une offre de places d'accueil permettant aux parents des enfants accueillis de mener une activité professionnelle ou similaire, alors la Fondation pourra surseoir à ce soutien financier aux structures d'accueil collectif de jour à temps d'ouverture restreint.

La Fondation pourra également soutenir financièrement l'offre d'accueil d'urgence.

### 3.4.1.4. Budget estimatif de la Fondation

Le budget estimatif de la Fondation présenté ci-après se fonde sur les éléments suivants :

- soutien au financement des places d'accueil existantes et création de 2'350 nouvelles places d'ici 2009 (voir tableaux 2 et 3 ci-dessous) ;
- subventionnement de 30 % (scénario 1) ou de 25% (scénario 2) de la masse salariale du personnel éducatif 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 - pour simplifier les calculs et les démarches administratives, il a en effet été décidé de calculer la subvention de la Fondation à l'accueil familial de jour en tenant compte de l'intégralité du salaire des coordinatrices, même si le Département financera les enquêtes menées dans le cadre de la procédure d'autorisation (voir sous chiffre 4.3.3.). Concrètement, cela signifie que la Fondation financera une petite partie des coûts administratifs des structures de coordination d'accueil familial de jour;
- 3% des ressources de la Fondation sont réservées pour le soutien financier aux structures d'accueil collectif préscolaires et parascolaires à temps d'ouverture restreint ;
- coûts de fonctionnement de la Fondation (3 équivalents temps plein, soit un administrateur, un secrétaire, un comptable, et frais de location de locaux, selon les estimations figurant dans l'étude sur la faisabilité de la fondation menée par un expert indépendant), indexé chaque année de 1% pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie.

	2005	2006	2007	2008	2009	Places supplémentaires
<b>Structures à temps d'ouverture élargi préscolaires</b>	4'840	5'055	5'305	5'580	5'880	1'275
<b>Structures à temps d'ouverture élargi parascolaires</b>	2'430	2'615	2'815	3'020	3'250	971
<b>Mères d'accueil</b>	1'500	1'550	1'600	1'670	1'740	277
<b>Total</b>	8'770	9'220	9'720	10'270	10'870	
<b>Nbre places supplémentaires</b>	423	450	500	550	600	2523

Tableau 2 : Nombre de places d'accueil supplémentaires 2005 - 2009

Dans le tableau 2 figure une projection du nombre de places par types d'accueil de 2005 à 2009. Les données 2005 ont été établies sur la base des données du SPJ (décembre 2003), tenant compte des projets présentés pour 2004 et 2005. Le nombre de nouvelles places augmente de manière progressive entre 2005 et 2009 (423 places supplémentaires en 2005, 600 nouvelles places en 2009), les réseaux d'accueil de jour se mettant en place et l'effet incitatif de la Fondation se faisant sentir de plus en plus.

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Structures à temps ouverture élargi préscolaires</b>	110'366'659	116'588'861	123'798'578	131'771'436	140'528'284
<b>Structures à temps ouverture élargi</b>	27'267'273	29'636'608	32'222'303	34'914'554	37'949'345

<b>parascolaires</b>					
<b>Mères d'accueil</b>	24'176'370	25'232'071	26'306'469	27'731'951	29'183'312
<b>Total</b>	161'810'302	171'457'541	182'327'350	194'417'941	207'660'941

Tableau 3 : Coût total des places d'accueil (y compris structures de coordination d'accueil familial de jour), en francs.

Le calcul du coût total des places d'accueil a été effectué en tenant compte des éléments suivants :

- coût d'une place d'accueil préscolaire : 24'000 francs par place ; certaines places (jardins d'enfants entrant dans la catégorie structure à temps d'ouverture élargi selon les critères exposés sous chiffre 3.1.1.) sont comptabilisées à 60% de ce montant ;
- coût d'une place d'accueil parascolaire : 11'000 francs par place ;
- coût d'une place chez une mère d'accueil : 15'800 francs par place. Ce coût a été calculé sur la base d'une rémunération horaire « brut employée » de 5 francs de l'heure par enfant, les charges sociales sont également comptabilisées dans ce montant tout comme le coût de la structure de coordination (salaires des coordinatrices, frais de fonctionnement de la structure) ;
- pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie, le coût des différentes places d'accueil a été indexé de 1% par année.

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.

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Ressources de la Fondation</b>	35'519'140	36'239'460	36'909'780	37'580'100	38'250'420
<b>Part pour les structures à temps d'ouverture restreint : 3%</b>	1'065'574	1'087'184	1'101'293	1'127'403	1'147'513
<b>Frais de fonctionnement de la Fondation</b>	450'000	454'500	459'045	463'635	468'272
<b>Subvention aux structures à temps d'ouverture élargi : 30%</b>	33'385'844	35'459'603	37'822'291	40'398'424	43'244'923
<b>Solde annuel (non cumulé)</b>	617'722	- 761'827	- 2'672'849	- 4'409'362	- 6'610'287

Tableau 4 : Budget estimatif de la Fondation, scénario 1 : subvention 30% de la masse salariale du personnel éducatif et équivalent du 100% des coordinatrices accueil familial de jour

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Ressources de la Fondation</b>	35'519'140	36'239'460	36'909'780	37'580'100	38'250'420
<b>Part pour les structures à temps d'ouverture restreint : 3%</b>	1'065'574	1'087'184	1'101'293	1'127'403	1'147'513
<b>Frais de fonctionnement de la Fondation</b>	450'000	454'500	459'045	463'635	468'272
<b>Subvention aux structures à temps d'ouverture élargi : 25%</b>	27'821'536	29'549'669	31'518'576	33'665'353	36'037'436
<b>Solde annuel (non cumulé)</b>	6'182'030	5'148'107	3'630'866	2'323'709	597'200

Tableau 5 : Budget estimatif de la Fondation, scénario 2 : subvention 25% de la masse salariale du personnel éducatif et équivalent du 100% des coordinatrices accueil familial de jour

Les tableaux 4 et 5 présentent deux budgets possibles pour la Fondation, selon des scénarios de subvention (respectivement 30 et 25% de la masse salariale du personnel éducatif des structures d'accueil collectif de jour à temps d'ouverture élargi et équivalent du 100% du salaire des coordinatrices). Ces tableaux montrent que les comptes de la Fondation peuvent être équilibrés, selon la part de la masse salariale qui sera subventionnée. Les affiner plus avant est actuellement très difficile, compte tenu des réserves mentionnées ci-dessus. L'établissement d'un budget prospectif plus précis sera la première tâche dont la Fondation devra s'acquitter. Il est cependant évident qu'en fonction des soldes positifs des comptes, la Fondation pourraient subventionner plus largement les structures.

#### 3.4.1.5. *Fonctionnement de la Fondation*

Le projet prévoit que le fonctionnement de la Fondation, y compris de son observatoire, sera fixé par le Conseil d'Etat dans un règlement.

Le Conseil de fondation, selon le projet, devra être composé de représentants de l'Etat, de représentants des communes et de représentants des milieux économiques. Deux chambres consultatives, composées respectivement de représentants des structures d'accueil collectif et de coordination de l'accueil familial de jour et de représentants du personnel de ces structures, seront mises en place. Ces acteurs seront appelés à donner leur 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 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. Ces chambres consultatives devront également informer le Conseil de fondation de tout élément qui pourrait contribuer à mieux développer l'offre en places d'accueil sur l'ensemble du territoire du canton, et ce tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif. Par ailleurs, la Fondation sera dotée d'un secrétariat, chargé de préparer les travaux du Conseil de fondation et de l'assister.

#### 3.4.2 *Réseaux d'accueil de jour*

Pour pouvoir bénéficier de subventions, les structures d'accueil de jour, collectif et familial, devront adhérer à des réseaux d'accueil de jour, reconnus par la Fondation, qui serviront de canaux de transmission pour les informations demandées par la Fondation pour le fonctionnement de son observatoire et pour le versement des contributions de la Fondation.

Outre des structures d'accueil collectif et des structures de coordination d'accueil familial de jour, les réseaux d'accueil de jour regroupent également les communes et partenaires privés ou employeurs, tels qu'une entreprise privée ou l'Etat, qui décident d'y adhérer. L'Etat, les communes et les entreprises pourront également adhérer à un réseau en leur qualité d'exploitant d'une structure d'accueil. Ce faisant, ils mettent à disposition les places de leurs structures d'accueil aux habitants des communes et des employés membres du réseau et ils ouvrent à leurs habitants ou employés l'accès à l'ensemble des structures du réseau.

Le projet prévoit que les membres d'un réseau en fixent librement l'organisation et le statut juridique. Ils peuvent par exemple confier sa mise en place et sa gestion à un service communal, à un centre social régional ou encore à une structure *ad hoc* conçue à cette fin.

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. Le projet prévoit que les réseaux d'accueil de jour devront, en cas d'insuffisance de places, prévoir des critères de priorité tenant compte de la situation sociale des familles.

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 doit respecter les critères que fixera le Conseil de fondation. Ces critères comporteront notamment l'exigence d'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. 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.

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. Dans ce contexte, 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 demandant à être reconnu, si le plan présenté s'inscrit tant du point de vue quantitatif que du point de vue qualitatif dans le cadre de sa planification. Les réseaux reconnus par la Fondation devront lui fournir les informations nécessaires au bon fonctionnement de l'observatoire, et notamment les comptes de leurs membres structures d'accueil et de coordination.

Le projet prévoit également que pour être reconnu, chaque réseau devra appliquer pour toutes les structures d'accueil membres la même politique tarifaire, fonction des revenus des parents. 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 d'une place d'accueil. Tous les deux ans, sur la base des informations récoltées par l'intermédiaire de son observatoire, la Fondation indiquera le prix coûtant moyen d'une place d'accueil en milieu collectif et en milieu familial. Elle aura préalablement fixé le mode de calcul de ce prix coûtant. Un prix plancher dont tous les parents devront s'acquitter sera également fixé par la Fondation. Ainsi, le tarif des contributions demandées aux parents sera compris entre ce prix plancher (valeur minimum) et le prix coûtant moyen cantonal (valeur maximum)

Les communes et entreprises membres du réseau se répartissent selon les modalités qu'elles choisiront le déficit des structures d'accueil ainsi que les frais de fonctionnement du réseau. La répartition peut se faire par exemple au pro rata temporis de l'occupation des places d'accueil par les 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 déficit général – cette contribution de l'entreprise pourrait être considérée, sur le plan fiscal, comme faisant partie du salaire.

Les subventions qui pourraient être versées par la Confédération dans le cadre du programme d'impulsion viendront diminuer le déficit des réseaux d'accueil de jour puisque la législation fédérale prévoit qu'elles sont versées directement aux structures d'accueil et ne transitent pas par les cantons.

Enfin, chaque réseau devra comporter des structures offrant des places d'accueil permettant de répondre aux besoins du personnel des institutions sanitaires dès lors que de telles institutions y auront adhéré.

### 3.4.3 Autre mode de financement (hors Fondation)

La Fondation est chargée par le projet de soutenir le financement de places d'accueil par une subvention liée à la masse salariale des structures. Les frais de formation du personnel ne relèvent pas de la Fondation ni ceux relatifs aux autorisations et à la surveillance. Ces frais peuvent être subventionnés, comme c'est le cas actuellement, directement par le Département. Ainsi, le projet prévoit que le Département verse, pour l'accueil familial de jour, un montant forfaitaire par enquête réalisée par les structures de coordination en vue d'accorder une autorisation à une mère d'accueil. Le Département peut subventionner les frais de formation du personnel des différents milieux d'accueil. Il peut également financer l'encadrement supplémentaire que nécessiterait l'aménagement de l'accueil d'un enfant 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. Comme à l'heure actuelle, les ressources nécessaires à ces autres formes de financement figureront au budget du Département.

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

### *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.

*Rapport du Conseil d'Etat*

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

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

*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<sup>er</sup> janvier 1999,
  - c) une modification fondamentale du système des allocations familiales (aide directe aux familles).
- a) 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 ».
  - b) 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.

- c) 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 dotée 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<sup>e</sup> 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.

#### *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 soit chargée de cette mission apparaît comme plus judicieux.

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

## **6. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE**

L'exposé des motifs présenté expose de manière précise les tenants et aboutissants du projet de loi. Pour cette raison, seuls quelques articles sont commentés de manière particulière.

### Article 8

Toutes les directives en vigueur actuellement, désignées par le terme « cadre de référence » seront mises à jour en fonction du projet de loi.

### Article 9

Le Département travaille actuellement sur les questions de formation concernant les métiers en relation avec l'accueil de jour des enfants.

### Article 11

Le Département, par le Service de protection de la jeunesse, édictera ou mettra à jour les différents cadres de référence concernant l'accueil de jour des enfants.

### Article 15

Les personnes n'accueillant des enfants que pour des périodes réduites seront dispensées de déposer une demande d'autorisation. Le Département fixera dans une directive les conditions d'exemption.

### Article 34, lettre b

Il s'agira de déterminer quels seront les impôts pris en considération pour calculer la contribution des communes et quelles seront les années de référence prises en compte. Le système adopté sera sans doute celui de la péréquation directe horizontale. Un règlement du Conseil d'Etat fixera ces différents critères et les communes seront consultées lors de son élaboration.

### Article 36, alinéa 3

Seule la masse salariale des employés travaillant sur le territoire cantonal est prise en considération pour le calcul de la contribution des employeurs au fonds de surcompensation.

### Article 39

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, afin de tenir compte du fait que les écoles privées accueillent également des enfants pour l'école enfantine.

## **7. CONSEQUENCES**

### **7.1 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 (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<sup>er</sup>).

### **7.2 Budget ordinaire**

Conformément au programme de législature 2003 – 2007, le budget alloué par le canton à la Fondation sera de 10'000'000 de francs par année en plus du budget annuel actuel du Service de protection de la jeunesse consacré au soutien financier des structures d'accueil collectif et familial de jour qui est de l'ordre de 5'000'000 de francs.

### **7.3 Charge d'intérêt**

Néant.

### **7.4 Autres charges financières**

Néant.

### **7.5 Personnel**

Néant.

### **7.6 Communes**

Les communes contribueront au financement de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants basé sur un équivalent point d'impôt. En outre, lorsque les communes font partie d'un réseau, elles participeront au déficit avec les autres membres du réseau.

### **7.7 Effets sur la mise en œuvre de la Constitution**

Le projet est conforme à la nouvelle Constitution. Il s'appuie sur l'article 63 al. 2 Cst-VD. Il s'inscrit dans le programme législatif de mise en œuvre de la Constitution (cf. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la planification du 14 avril 2003 No 140, R 28/03, pages 16 et 26, thème « Jeunesse »).

### **7.8 Environnement et consommation d'énergie**

Néant.

### **7.9 Eurocompatibilité**

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

### **7.10 Autres**

Néant.

## PROJET DE LOI

### sur l'accueil de jour des enfants

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 63 al. 2 de la Constitution cantonale

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat  
*décète*

## TITRE I

### CHAMP D'APPLICATION, OBJECTIFS ET DEFINITIONS

**Champ d'application** **Article premier.** – La présente loi s'applique à l'accueil de jour des enfants, soit au placement à la journée des enfants hors du foyer familial.

#### 1. En général

**2. Définitions** **Art. 2.** – Dans la présente loi, on entend par :

- enfant : tout être humain jusqu'à la fin de l'année scolaire où il atteint l'âge de 12 ans ;
- institution : tout établissement qui accueille plusieurs enfants placés régulièrement à la journée ;
- mère d'accueil : toute personne qui accueille régulièrement dans son foyer, à la journée et contre rémunération, des enfants ;
- structure de coordination d'accueil familial de jour : toute structure chargée de coordonner, de gérer, de développer et d'animer l'activité des mères d'accueil ;
- réseau d'accueil de jour : toute structure, reconnue par la Fondation, regroupant des collectivités publiques, des partenaires privés, des institutions et des structures de coordination d'accueil familial de jour s'occupant de l'accueil de jour ;
- accueil d'urgence : accueil ponctuel de jour d'enfants malades ou accueil de jour d'enfants en cas d'empêchement imprévisible des parents.

**3. En particulier** **Art. 3.** – La présente loi s'applique :

- a) aux institutions préscolaires et parascolaires qui accueillent, durant la journée, régulièrement, plusieurs enfants ;
- b) aux mères d'accueil ;
- c) aux structures de coordination d'accueil familial de jour ;
- d) aux réseaux d'accueil de jour.

**Objectifs** **Art. 4.** – La présente loi a pour objectifs :

- a) d'assurer la qualité de l'ensemble des milieux d'accueil de jour des enfants ;
- b) de 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 ;

c) d'organiser le financement de l'accueil de jour des enfants.

**Fondation** **Art. 5.** – Sous le nom de « Fondation pour l'accueil de jour des enfants », il est créé une fondation de droit public, dont le but est d'utilité publique, dotée de la personnalité morale et placée sous la surveillance de l'Etat.

Il existe au sein de la Fondation un observatoire chargé de la collecte et de l'analyse des données concernant l'accueil de jour des enfants sur tout le territoire du canton.

**Terminologie** **Art. 6.** – Toute désignation de personne, de statut, de fonction ou de profession utilisée dans la présente loi s'applique indifféremment aux femmes et aux hommes.

## TITRE II

### AUTORISATION ET SURVEILLANCE

#### Chapitre I

##### Compétences générales

**Conseil d'Etat** **Art. 7.** – Le Conseil d'Etat fixe, dans un règlement, les titres, attestations, qualifications professionnelles et personnelles requis pour les mères d'accueil, le directeur et le personnel éducatif des institutions et des structures de coordination d'accueil familial de jour. Il détermine les autorités de reconnaissance de ces titres, de ces attestations et des équivalences reconnues.

Le traitement des demandes de reconnaissance ou d'équivalence de titres peut faire l'objet d'émoluments fixés par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat, sur proposition de la Fondation, fixe un barème de salaire des professionnels de l'enfance au-delà duquel les réseaux d'accueil de jour ne sont pas subventionnés.

**Département** **Art. 8.** – Le Département de la formation et de la jeunesse (ci-après : le Département) fixe les critères pour l'octroi et le maintien de l'autorisation de l'activité des personnes, institutions et structures citées à l'article 3, lettres a) à c) dans des directives (cadres de référence).

Le Département exerce les tâches définies à l'alinéa 1 par l'intermédiaire du Service de protection de la jeunesse.

**Formation** **Art. 9.** – Le Département assure l'existence de formations et peut les subventionner.

**Communes** **Art. 10.** – Les communes ou associations de communes sont compétentes pour délivrer les autorisations pour les mères d'accueil conformément au cadre de référence du Département.

Les communes ou associations de communes assurent la surveillance de l'activité des mères d'accueil.

Les communes ou associations de communes mettent sur pied des structures de coordination d'accueil familial de jour chargées des tâches mentionnées aux alinéas 1 et 2 du présent article et à l'article 21. Elles peuvent déléguer la gestion et certaines tâches de ces structures à des tiers.

## CHAPITRE II

### Compétences particulières

#### Section 1

##### *Accueil collectif de jour préscolaire et parascolaire*

**Autorisation et surveillance** **Art. 11.** – Le Département octroie les autorisations pour les institutions citées à l'article 3, lettre a).

Le Département fixe dans un cadre de référence les conditions auxquelles des institutions peuvent accueillir des enfants sans autorisation.

Le Département surveille leur activité et formule des recommandations.

Par convention, il peut déléguer cette surveillance, ou une partie de cette surveillance, à une commune ou à une association.

L'organe délégataire adresse chaque année un rapport sur ses activités au Département.

**Critères** **Art. 12.** – L'octroi et le maintien de l'autorisation d'ouvrir une institution sont subordonnés au respect de l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (ci-après : l'Ordonnance) et des directives (cadres de référence) du Département relatives :

- a) à la sécurité des bâtiments et des installations destinées à recevoir des enfants;
- b) aux normes d'encadrement des enfants ;
- c) à la santé des enfants, en particulier la prévention des maladies transmissibles, l'hygiène et l'alimentation ;
- d) à la collaboration avec les services publics compétents.

**Contrôle** **Art. 13.** – Le directeur d'une institution vérifie que le personnel qu'il engage en vue d'exercer une profession, une charge ou une fonction en relation avec les enfants, n'a pas fait l'objet d'une condamnation à raison d'infractions contraires à la probité et à l'honneur. A cet effet, il requiert de l'intéressé la production d'un extrait de son casier judiciaire.

Il vérifie également que le personnel est au bénéfice des titres ou des équivalences requises et dispose des compétences professionnelles et personnelles demandées, conformément à l'article 7.

Le Conseil d'Etat fixe dans un règlement les procédures relatives aux enquêtes concernant le personnel.

**Retrait de l'autorisation** **Art. 14.** – Si les conditions fixées aux articles 12 et 13 de la présente loi ne sont pas respectées, le Département met en demeure le directeur de l'institution de prendre sans retard les mesures nécessaires pour remédier aux manques constatés.

Si ces mesures n'ont pas d'effets, ou apparaissent d'emblée insuffisantes, le Département prend en temps utile les dispositions nécessaires pour la fermeture de l'établissement. Lorsqu'il y a péril en la demeure, il ordonne la fermeture immédiate de l'établissement.

## Section 2

### *Accueil familial de jour*

#### 1. Mères d'accueil

<b>Demande d'autorisation</b>	<p><b>Art. 15.</b> – Les mères d'accueil doivent déposer une demande d'autorisation auprès de l'autorité compétente, accompagnée d'un extrait de casier judiciaire.</p> <p>Le Département fixe, dans un cadre de référence, les exceptions à l'obligation du dépôt d'une demande.</p>
<b>Octroi et maintien de l'autorisation</b>	<p><b>Art. 16.</b> – L'octroi et le maintien de l'autorisation sont subordonnées au respect des normes de l'Ordonnance, ainsi qu'à celles de la présente loi et des cadres de référence du Département. Ces derniers visent en particulier le bien-être des enfants.</p> <p>Les mères d'accueil doivent être affiliées à une structure de coordination d'accueil familial de jour.</p>
<b>Retrait de l'autorisation</b>	<p><b>Art. 17.</b> – Le non-respect de la présente loi ou des conditions d'autorisation peut entraîner la suspension de ces dernières par l'autorité compétente.</p> <p>S'il y a péril en la demeure, l'autorité compétente prend immédiatement les mesures adéquates.</p> <p>Le Département peut être saisi si l'autorité compétente ne prend pas les mesures adéquates. Dans ce cas, il révoque lui-même les autorisations.</p>

#### 2. Structures de coordination d'accueil familial de jour

<b>Autorisation et surveillance</b>	<p><b>Art. 18.</b> – Les structures de coordination d'accueil familial de jour mises sur pied par les communes ou les associations de communes sont soumises à l'autorisation et à la surveillance du Département.</p>
<b>Octroi et maintien</b>	<p><b>Art. 19.</b> – L'octroi et le maintien de l'autorisation sont subordonnés au respect des règles relatives aux qualifications professionnelles et personnelles du personnel des structures de coordination et au cadre de référence du Département.</p>
<b>Manquements</b>	<p><b>Art. 20.</b> – Si les conditions fixées à l'article 19 ne sont pas respectées, le Département met en demeure la structure de prendre sans retard les mesures pour remédier aux manques constatés.</p> <p>Si ces mesures n'ont pas d'effets ou apparaissent d'emblée insuffisantes, le Département désigne un administrateur qui prendra toutes les mesures utiles. Cet administrateur est rémunéré par la structure de coordination.</p>
<b>Tâches</b>	<p><b>Art. 21.</b> – Les structures de coordination proposent aux parents des places chez les mères d'accueil autorisées, gèrent les montants payés par les parents et les autres ressources financières. Elles collaborent avec les autorités concernées et mettent en place toutes les dispositions favorisant l'activité des mères d'accueil.</p>

## TITRE III

### **RESEAU D'ACCUEIL DE JOUR**

<b>Constitution</b>	<p><b>Art. 22.</b> – Les collectivités publiques, les partenaires privés, les institutions et les structures de coordination d'accueil familial de jour, reconnues au sens de la présente loi, peuvent constituer un réseau d'accueil de jour.</p> <p>Les membres fixent librement l'organisation et le statut juridique des réseaux d'accueil de jour.</p>
---------------------	---

- Reconnaissance** **Art. 23.** – Pour être reconnu par la Fondation, un réseau d'accueil de jour doit remplir les conditions minimales suivantes :
- a) Offrir des places d'accueil pour les enfants au sens de la présente loi, soit au moins des places dans des institutions préscolaires ou parascolaires ou chez des mères d'accueil ;
  - b) Présenter un plan de développement de l'offre en places d'accueil tendant à une taille optimale tenant compte des objectifs fixés par la Fondation conformément à l'article 30 ,
  - c) Fournir à l'observatoire de la Fondation les informations relatives à l'article 29 de la présente loi et leurs comptes annuels, ainsi que ceux des structures d'accueil et de coordination qui en sont membres ;
  - d) Appliquer une même politique tarifaire pour toutes les places d'accueil en fonction du revenu des parents. Le prix maximum facturé aux parents ne peut dépasser le prix coûtant moyen cantonal fixé par la Fondation ;
  - e) S'engager à définir en cas d'insuffisance de places des critères de priorité tenant compte notamment de la situation sociale des familles ;
  - f) S'engager à distribuer les subventions de la Fondation aux structures d'accueil et de coordination membres du réseau.

#### TITRE IV

### FONDATION POUR L'ACCUEIL DE JOUR DES ENFANTS ET FINANCEMENT

#### CHAPITRE I

##### *Fondation pour l'accueil de jour des enfants*

**Organes** **Art. 24.** – Les organes de la Fondation sont :

- a) le Conseil de fondation ;
- b) l'organe administratif ;
- c) l'organe de révision externe.

**Conseil de fondation** **Art. 25.** – Le Conseil de fondation est l'organe de décision de la Fondation. Il est nommé pour quatre ans par le Conseil d'Etat sur proposition des organisations économiques représentatives et des communes. Il comprend au moins trois représentants de l'Etat.

**Organe administratif** **Art. 26.** – L'organe administratif est chargé de la gestion administrative et financière de la Fondation. Il est désigné par le Conseil de fondation.

**Organe de révision externe** **Art. 27.** – L'organe de révision externe est nommé par le Conseil d'Etat. Le rapport de cet organe, les comptes annuels d'exploitation et le bilan de la Fondation sont présentés annuellement au Conseil d'Etat.

**Art. 28.** – Le Conseil d'Etat fixe dans un règlement le fonctionnement interne de la Fondation, y compris de l'observatoire.

**Compétences** **Art. 29.** – La Fondation est chargée, notamment :

- a) d'évaluer les besoins en places d'accueil ;
- b) d'évaluer l'adéquation entre l'offre et la demande en places d'accueil ;

- c) de planifier le développement de l'offre en places d'accueil ;
- d) de favoriser la création de places d'accueil ;
- e) de reconnaître les réseaux d'accueil de jour ;
- f) d'assurer, en partie, le financement de places d'accueil par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour ;
- g) de proposer au Conseil d'Etat le barème de salaire des professionnels de l'enfance au-delà duquel les réseaux d'accueil de jour ne sont pas financés ;
- h) de développer l'accueil d'urgence.

L'observatoire est chargé de la collecte et de l'analyse des données concernant l'alinéa 1. Sur la base de ces renseignements, la Fondation indique chaque année le prix coûtant moyen d'une place d'accueil collectif et familial.

**Objectifs** **Art. 30.** – Sur la base des évaluations faites conformément à l'article 29 de la présente loi, la Fondation fixe les objectifs en offres de places d'accueil à atteindre. Elle tient compte des situations spécifiques de chaque réseau.

Ces objectifs sont réévalués tous les deux ans.

**Financement** **Art. 31.** – La Fondation participe au financement des réseaux d'accueil de jour en fonction de l'offre qu'ils proposent, de leurs projets de développement qu'elle aura reconnus et des objectifs qu'elle aura fixés pour l'ensemble du territoire du canton.

**Capital** **Art. 32.** – Le capital de dotation de la Fondation est constitué par un versement de l'Etat de 50'000 francs.

**Administration** **Art. 33.** – la Fondation possède une administration et une fortune séparées de celles de l'Etat.

## CHAPITRE II

### Financement

**Ressources de la Fondation** **Art. 34.** – Les ressources de la Fondation proviennent :

- a) d'une contribution annuelle de l'Etat ;
- b) d'une contribution annuelle des communes. Cette contribution est calculée en équivalent point d'impôt ;
- c) des sommes perçues auprès des employeurs dans le cadre du fonds de surcompensation, conformément à la loi sur les allocations familiales ;
- d) des dons, legs et autres contributions et de subventions fédérales, le cas échéant.

**Contribution des communes** **Art. 35.** – La contribution des communes est fixée, chaque année, par décret du Grand Conseil. Les communes sont consultées.

**Fonds de surcompensation** **Art. 36.** – Le taux de contribution au fonds de surcompensation est fixé par les organisations économiques représentatives, après consultation du Conseil d'Etat.

La modification du taux de contribution doit être annoncée avec un préavis de deux ans.

Toutes les entreprises ayant leur siège dans le canton de Vaud, l'Etat et les communes, en tant qu'employeurs, sont assujettis à l'article 34, lettre c) de la

présente loi.

**Art. 37.** – Le Conseil d'Etat fixe, par voie réglementaire, les modalités d'application de l'article 34.

### CHAPITRE III

#### **Financement par le département**

**Art. 38.** – Le Département peut subventionner les frais de formations du personnel des différents milieux d'accueil.

Pour chaque enquête effectuée par une structure de coordination en vue de l'octroi d'une autorisation à une mère d'accueil, il verse un montant forfaitaire à la structure de coordination.

Le Département fixe ces montants dans un cadre de référence.

**Art. 39.** – Le Département verse ces montants aux structures de coordination au cours du premier trimestre qui suit l'année au cours de laquelle les enquêtes ont été effectuées.

#### **Encadrement particulier**

**Art. 40.** – Le Département peut également subventionner l'encadrement nécessaire à l'accueil d'un enfant 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.

### TITRE VII

#### **RECOURS ET SANCTIONS PENALES**

**Art. 41.** – Un recours est ouvert au tribunal administratif contre les décisions prises en vertu de la présente loi.

**Art. 42.** – Celui qui contrevient aux dispositions de la présente loi sera puni d'une amende pouvant aller jusqu'à 20'000 francs.

La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions.

Demeurent réservés les cas où les faits incriminés tombent sous le coup de la loi pénale ordinaire.

### TITRE VIII

#### **DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES**

**Art. 43.** – Dès l'entrée en vigueur de la présente loi, les communes disposent d'un délai de deux ans pour mettre en place les structures de coordination d'accueil familial de jour.

**Art. 44.** – Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte, conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera par voie d'arrêté la date d'entrée en vigueur.

---