



Evolution de l'accueil de jour préscolaire

ETUDE A L'INTENTION DE LA MUNICIPALITE

Préambule

La mise en œuvre d'une politique de l'enfance à Lausanne est le fait de nombreuses prestations gratuites ou payantes, privées ou publiques. Le présent rapport s'inscrit dans cet ensemble mais se concentre principalement sur une responsabilité communale : mettre à disposition des familles lausannoises des places d'accueil en quantité suffisante tout en garantissant une qualité de prise en charge efficiente.

Introduction

Le 15 octobre 2007, la Municipalité de Lausanne décide de subordonner tout développement du secteur de l'accueil de jour des enfants à une étude approfondie de l'évolution du secteur en regard de la mise en œuvre de la Loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE). Le directeur de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation, à fin octobre 2007, précise le contour de ce rapport et en détermine les axes principaux, à savoir :

- cette étude sera centrée sur l'accueil préscolaire collectif. Elle sera aussi complète que possible et englobera dans un chapitre particulier les conséquences financières et organisationnelles prévisibles pour ce secteur de l'accueil préscolaire ;
- l'avenir du secteur de l'accueil familial a fait l'objet du préavis 2007/57 actuellement à l'agenda du Conseil communal, il n'en sera fait état que partiellement dans cette étude ;
- cette étude sera réalisée par le service de la petite enfance sous la responsabilité de son chef de service ;
- cette étude devra proposer, dans le cadre d'un plan de développement 2008-2012, des objectifs précis et en évaluer les conséquences financières.

Le 22 novembre 2007, la Municipalité accepte une note qui valide le plan de cette étude et qui fixe à la seconde quinzaine de janvier 2008 la remise de ce rapport.

Organisation générale de l'étude

Cette étude se décompose en 6 parties :

Partie 1 : Evolution historique et financière (1999 à 2007)

1. Introduction, principales décisions politiques
2. 1999 – 2002
3. 2003 - 2007
4. Conclusion de la première partie

Partie 2 : Loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE)

1. Introduction
2. Analyse des articles principaux de la LAJE et conséquences pour Lausanne
3. Etat du projet
4. Conclusion de la partie N° 2

Partie 3 : Situation actuelle

1. Réseau d'accueil de jour préscolaire à Lausanne
2. Analyse statistique de la demande
3. Analyse statistique de l'offre
4. Comparaison entre l'offre et la demande
5. Analyse financière de l'offre
6. Conclusion de la partie N° 3

Partie 4 : Evolution du secteur de l'accueil de jour préscolaire

1. Etude DORE
2. Quelques repères en Suisse et en Europe
3. Evolution de la définition de la prestation (mission) et effets attendus
4. Conclusions

Partie 5 : Avenir

1. Création du réseau d'accueil de jour à Lausanne
2. Politique tarifaire
3. Objectifs à atteindre d'ici 2012 et plan de développement
4. Cadrage financier

Partie 6 : Conclusions

1.1 Introduction, principales décisions politiques

Depuis la création de la première garderie communale en 1949 à Bellevaux jusqu'au présent rapport, la problématique de l'accueil extrafamilial n'a jamais cessé de créer le débat au sein des instances politiques lausannoises. Nous n'allons pas dresser l'inventaire exhaustif de toutes les décisions prises mais seulement rappeler quelques dates importantes qui ont amené Lausanne à être, en ce début d'année 2008, une communauté urbaine exemplaire en ce qui concerne sa politique de la petite enfance, son soutien aux familles et ses efforts pour instaurer une réelle égalité homme-femme.

- **1986, le préavis N° 192 bis** fixe, dans une convention très avant-gardiste, les règles du subventionnement des structures privées. Elles doivent, si elles veulent obtenir une garantie du déficit, voire créer un fonds de péréquation, respecter strictement la politique tarifaire et salariale voulue par la Commune et présenter des comptes et budgets précis qui respectent des ratios communs à toutes les institutions. De plus, le service communal de la révision contrôle attentivement l'utilisation des deniers communaux. Cette convention est, avec quelques amendements, toujours en vigueur. 1986 est également l'année où la Municipalité décide de professionnaliser le secteur en n'engageant que du personnel formé au niveau supérieur. En collaboration avec le service cantonal de la protection de la jeunesse, une grande opération de formation accélérée et de reconnaissances des acquis est mise sur pied. Cette opération durera six ans.
- **1993, le rapport-préavis N° 246, suite à diverses motions et pétitions**, donne une première impulsion marquante au développement de l'offre d'accueil à Lausanne, en particulier par l'extension des capacités d'accueil de trois centres de vie enfantine municipaux (Montelly, Grangette et Bourdonnette) et la création de la garderie à mi-temps de Fréminet.
- **1994, le rapport-préavis N° 296** fixe le tarif des centres de vie enfantine et unités d'accueil pour écoliers municipaux et privés subventionnés. Ce système tarifaire est toujours en vigueur actuellement. Il a subi deux modifications : une augmentation linéaire de 6% dès le 1^{er} mars 2003 pour compenser l'augmentation du coût de la vie et, dans le cadre de « Prestations 2004 », une réduction de la déduction accordée aux écoliers enfantins.
- **1998, le préavis N° 20** instaure la création d'un secteur parascolaire avec la naissance des APEMS (accueil pour enfants en milieu scolaire). L'abandon de l'accueil des écoliers primaires dans les centres de vie enfantine s'est fait progressivement. Les APEMS se différencient principalement par une politique tarifaire différente, une prestation d'accueil uniquement pendant les périodes scolaires et une qualification du personnel d'encadrement différente du préscolaire.
- **En été 2001**, la Municipalité accepte un projet de revalorisation du statut des éducatrices¹ de la petite enfance en modifiant leur classification salariale, passant des classes 19-13 aux classes 17-14 et en leur octroyant une 5^e semaine de vacances.

¹ Nous utiliserons dans ce rapport le féminin pour cette profession
Evolution de l'accueil de jour préscolaire
09/09/2008

- **2003**, création du service de la petite enfance qui se voit confier la mission de garantir en qualité et en quantité un nombre de places suffisant d'accueil de jour préscolaire. C'est aussi le moyen de clairement séparer les prestations pré et parascolaires.
- **2003, le rapport-préavis N° 2003/23** définit la politique de la petite enfance et autorise la mise en œuvre d'un plan de développement de 600 places supplémentaires pour les années 2003 à 2006. Ce rapport-préavis pose également les bases nécessaires pour définir une nouvelle politique tarifaire et moderniser les conventions qui lient la Ville à ses partenaires privés. Ces deux projets sont actuellement à l'étude pour respecter la mise en œuvre de la Loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) entrée en vigueur qu'en 2007.
- **"Prestations 2004"** prévoit une diminution générale et linéaire de 2 classes pour toutes les fonctions du RPAC à l'engagement de nouveaux collaborateurs. Les effets dans le secteur de l'accueil de jour préscolaire furent importants puisque le service de la petite enfance est celui qui engage le plus grand nombre de collaborateurs et où le tournus du personnel (départs, arrêts momentanés) est important.
- **2005 – 2007** voit la signature de plusieurs conventions tripartites entre la Ville de Lausanne, des institutions privées et des entreprises (Hospices-CHUV, CIO) qui fixent des règles de priorités d'accès à la prestation et un partage du déficit d'exploitation.
- **2006**, le 20 juin, le Grand Conseil adopte la Loi sur l'accueil de jour des enfants. Ce document est analysé dans la partie N° 2 de ce rapport.
- **2007, le rapport-préavis N° 2007/34**, outre la création d'une crèche garderie en priorité destinée aux enfants des collaborateurs de l'administration communale, pose distinctement les bases sur lesquelles va se construire le futur réseau de Lausanne. Il s'agit de créer un réseau d'accueil de jour construit sur des conventions de partenariat fixant des priorités d'accès aux prestations et une répartition financière des coûts.
- **2007, le préavis N° 2007/57** permet la création d'une structure de coordination de l'accueil familial et un renforcement du statut des accueillantes en milieu familial. Ce préavis met en conformité la Ville de Lausanne avec la Loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) en particulier dans les régimes d'autorisation et de surveillance de l'accueil familial.

1.2 1999 – 2002

1.2.1 Caractéristiques de cette période

Cette période se caractérise par la mise en œuvre du rapport-préavis n° 20 et l'augmentation de la capacité d'accueil parascolaire (APEMS) passant de 500 places en 1998 à 720 places en 2002. Au niveau de la gestion de la prestation préscolaire, l'effort principal est la création et la mise en œuvre de standards communs à toutes les institutions, qu'elles soient municipales ou privées subventionnées. Il s'agit d'avoir les mêmes critères pour :

- **la définition d'une place offerte**
une place offerte se définit par un temps d'accueil organisé et financé sur une année, en général 230 jours par an et 12 heures par jour ;
- **la définition de la prestation**
l'institution définit sa prestation par le nombre de places qu'elle désire offrir, qui doit correspondre à un multiple du cadre de référence cantonal. A partir de cette définition de la prestation, les ressources à attribuer à cette institution sont normées et identiques pour chacune d'elles, tant pour le plan des postes éducatifs ou administratifs que pour les biens, services et marchandises. La définition de la prestation permet de budgétiser le coût brut de la garderie ;

- **la « valeur cible »**
dès que la prestation est définie en nombre de places offertes et les ressources nécessaires attribuées, il est défini une valeur cible qui est l'objectif à atteindre par l'institution. Elle s'exprime par un rapport entre le nombre de places offertes et le nombre de contrats de garde vendus aux parents exprimé en %.

Cette période a également été mise à profit pour mener à bien toutes les études nécessaires pour préparer le « Plan de développement » concrétisé par le préavis 2003/23.

1.2.2 Nombre de places offertes en 2002

A fin 2002, la situation de l'offre se présentait comme suit pour le préscolaire² :

		2002
CVE Municipaux	NU	211
	GA	177
	EE	300
	Total	688
Structures privées subventionnées de quartier	NU	122
	GA	204
	EE	299
	Total	625
Structures privées subventionnées en partenariat avec des entreprises	NU	66
	GA	65
	EE	0
	Total	131
Structures privées subventionnées en partenariat avec le CHUV ou l'Etat	NU	60
	GA	60
	EE	60
	Total	180
Total des places en Nursery	NU	459
Total des places en Garderie	GA	506
Total des places pour les écoliers enfantins	EE	659
	Total de places dans le secteur préscolaire	1624

En 2002, dans son étude annuelle sur les capacités d'accueil à temps d'ouverture élargi pour des enfants lausannois (yc l'accueil familial et les structures privées non subventionnées), le Bureau d'informations aux parents (BIP) estime que le taux de couverture moyen est de :

- 28.5% en nursery
 - 38.7% en garderie
 - 33.5% chez les écoliers enfantins (EE)
- ce qui représente environ 33% de la population concernée.

² Pour mémoire, le cadre légal se définit de la manière suivante :

- **la nursery (NU)** qui accueille les enfants dès la fin du congé de maternité jusqu'à l'âge de 30/36 mois. Ce secteur se subdivise en deux sous-groupes :
 - les *bébés (BB)* de la fin du congé de maternité jusqu'à l'âge de 18/24 mois
 - les *trotteurs (TR)* de 18/24 mois à 30/36 mois ;
- **la garderie (GA)** qui accueille les enfants de 30/36 mois jusqu'à leur entrée au cycle initial. Ce secteur est communément appelé *moyens (MY)* ;
- **l'unité d'accueil pour écoliers enfantins (EE)** qui accueille les enfants pendant leur scolarité au cycle initial. Ce secteur est communément appelé *écoliers enfantins (EE)*.
- **l'accueil parascolaire (APEMS)** qui accueille les enfants pendant leur scolarité primaire

1.2.3 Structure du coût financier des prestations en 2002

Au niveau financier, l'excédent de charges du secteur préscolaire est, en 2002, de Fr. 33'351'681.-. A cette époque, la répartition financière était la suivante :

- 16 à 17% participation moyenne des parents ;
- 5 à 6% participation moyenne de l'Etat via une subvention sur les salaires éducatifs ;
- 3 à 4% participation des entreprises (CHUV/HEL/POSTE/CECIL)
- 71 à 76% du coût couvert par la Commune.

1.3 2003-2007

1.3.1 Objectifs du préavis 2003/23

Le 25 novembre 2003, le Conseil communal valide les projets à réaliser pour développer les équipements d'accueil dans la petite enfance durant la législature 2003 – 2006, ainsi que l'objectif de permettre à 45% des enfants lausannois en âge préscolaire de trouver une place d'accueil. De plus, il soutient la volonté de la Municipalité :

- d'être active pour obtenir les aides fédérales et cantonales qui se dessinent en 2003 ;
- d'inciter les entreprises à participer au financement des structures d'accueil ;
- de redéfinir la quote-part de la participation des parents en réactualisant la politique tarifaire de 1994.

1.3.2 Evolution du nombre de places offertes de 2002 à 2008

La volonté politique exprimée par le Conseil communal le 25 novembre 2003 a permis un coup d'accélérateur important à la création de places d'accueil préscolaire. L'évolution du nombre de places offertes se présente comme suit :

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	augmentation 02 - 08 en %
CVE Municipaux	NU	211	211	233	245	288	317	329	55.9
	GA	177	177	183	203	222	230	240	35.6
	EE	300	300	268	286	318	316	310	3.3
	Total	688	688	684	734	828	863	879	27.8
Structures privées subventionnées de quartier	NU	122	160	203	239	251	275	284	132.8
	GA	204	220	293	309	290	287	304	49.0
	EE	299	299	280	262	253	266	258	-13.7
	Total	625	679	776	810	794	828	846	35.4
Structures privées subventionnées en partenariat	NU	66	90	142	150	130	152	176	166.7
	GA	65	85	130	136	101	120	140	115.4
	EE	0	0	12	12	12	12	12	
	Total	131	175	284	298	243	284	328	150.4
Structures privées subventionnées en partenariat avec le CHUV ou l'Etat	NU	60	60	68	84	123	135	135	125.0
	GA	60	60	60	80	110	110	110	83.3
	EE	60	60	60	100	70	88	94	56.7
	Total	180	180	188	264	303	333	339	88.3
Total de places dans le secteur préscolaire		1624	1722	1932	2106	2168	2308	2392	47.3

A fin 2007, l'objectif de 45% est pratiquement atteint puisque les statistiques montrent un taux de couverture (yc l'accueil familial et les structures privées accueillant des Lausannois) de 44 % de la population concernée. Ceci s'explique en partie par le remplissage progressif des structures ouvertes en 2007 qui n'atteint pas encore les 90% de la valeur cible. En août 2008, l'objectif sera probablement dépassé.

1.3.3 Evolution financière des prestations de 2003 à 2006

Le rapport-préavis N° 2003/23 prévoyait une progression du coût net pour la Ville de l'accueil collectif préscolaire, y compris l'accueil familial et les prestations annexes comme les haltes-jeux et les activités de la Vallée de la Jeunesse. Le tableau ci-dessous présente le bilan financier pendant cette période.

	2003 en francs	2004 en francs	2005 en francs	2006 en francs
Projection prévue dans le Rapport-préavis 2003/23	36'349'220	39'687'218	43'627'836	46'251'836
Coût réel yc charges de soutien et imputations internes	35'541'108	36'515'135	39'272'984	42'843'585
Par place offerte	21'220	18'900	18'650	19'100

Ce tableau montre que, malgré l'augmentation du coût de la vie (+ 3%), la cible financière prévue dans le préavis 2003/23 a été respectée (- 7.36%).

La fluctuation du prix par place offerte est due à deux facteurs :

- l'augmentation de la quote-part payée par les parents passant de 16 à 19% entre 2002 et 2007 ;
- une meilleure maîtrise des ressources attribuées.

1.4 Conclusion de la première partie

La volonté des autorités communales a été respectée entre 1999 et 2006. Les effets financiers également, même si les effets de la LAJE tardent à concrétiser les objectifs de la Municipalité qui visent à financer le plan de développement de l'accueil préscolaire par la quote-part versée par la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) tout en maîtrisant les dépenses du service de la petite enfance.

2.1 Introduction

Le 20 juin 2006, le Grand Conseil vaudois votait la Loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) qui a pour buts d'assurer la qualité de l'ensemble des prestations d'accueil de jour des enfants et de tendre, sur tout le territoire du canton, à une offre suffisante en places d'accueil, financièrement accessible à tous. De plus, cette loi instaure une Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) qui doit, entre autres, subventionner l'accueil de jour.

2.2 Analyse des articles principaux de la LAJE et conséquences pour Lausanne

Pour la première fois, le Canton de Vaud s'est doté d'une base légale pour mener sa politique d'accueil extrafamilial. Si d'autres cantons ont déjà légiféré dans le domaine (Valais, Genève, Neuchâtel), la LAJE est très novatrice car, en plus de fixer des principes de base, elle se veut réellement incitative au niveau financier. Nous en développons quelques aspects importants ci-dessous. Le texte complet de la LAJE, l'exposé des motifs ainsi que tous les éléments réglementaires sont disponibles à l'adresse informatique suivante (http://www.lausanne.ch/base_juridique_laje).

D'une manière générale, cette loi :

- pose une base juridique pour les régimes d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour des enfants (art. 5 à 24), conformément au droit fédéral ;
- instaure la création de réseaux d'accueil de jour (art. 27-32) ;
- créé une fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) (art. 33 à 52) ;
- fixe des dispositions transitoires et finales
 - trois ans pour engager les coordinatrices et mettre en place les structures de coordination d'accueil familial de jour,
 - instaure deux processus de rétrocession,
 - soumettra au plus tard le 1.09.2011 un rapport d'évaluation au Grand Conseil.

Cette LAJE de 63 articles, regroupés en neuf titres, est analysée ci-après en fonction de la situation lausannoise. En premier lieu, elle propose un certain nombre de définitions nouvelles

➤ Titre I, art. 2

Enfants : tout humain jusqu'à la fin de l'année scolaire où il atteint l'âge de 12 ans.

L'élargissement de la définition de l'enfant jusqu'à 12 ans est conforme à la Constitution cantonale mais représente une nouveauté dans le champ de l'accueil extrafamilial. En effet, les enfants scolarisés au cycle de transition bénéficient tous à Lausanne de réfectoires scolaires mais pas d'encadrement spécifique tel que défini par le « Cadre de référence et référentiels de compétences pour l'accueil collectif parascolaire » édicté par le service de protection de la jeunesse le 1^{er} décembre 2006 révisé au 1^{er} février 2008.

Dans un premier temps, la Municipalité a mis son effort principal dans la création de Conseils d'établissements scolaires (ex commissions scolaires) qui, dès qu'ils seront créés, seront sollicités pour participer à la réflexion pour la création de solutions d'accueil pour les enfants en âge de 5^{ème} et 6^{ème}. Le projet « HarmoS », qui prévoit huit années de scolarisation primaire comprenant les deux années du cycle initial et le cycle de transition, pèsera très probablement à moyen terme sur les définitions de l'accueil extrafamilial.

Accueil collectif préscolaire : accueil régulier dans la journée, dans une institution, de plusieurs enfants n'ayant pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire.

Actuellement, l'âge de la scolarité obligatoire est celui du début de l'école primaire de l'enfant. Une volonté politique se dessine pour considérer la scolarité obligatoire dès le début du cycle initial (école enfantine). Si ce projet voit le jour, les conséquences pour l'accueil pré ou parascolaire seront importantes à Lausanne, en particulier dans les normes d'encadrement des enfants.

Accueil collectif parascolaire : accueil régulier dans la journée, dans une institution, de plusieurs enfants ayant atteint l'âge de la scolarité obligatoire pour deux au moins des trois types d'accueil suivants: accueil du matin avant l'école, accueil de midi, accueil de l'après-midi après l'école. Cet accueil peut être étendu à des périodes de vacances scolaires.

Cette nouveauté pour le Canton est largement inspirée du concept d'Accueil pour enfants en milieu scolaire (APEMS) développé depuis 1998 à Lausanne.

Référentiel de compétences: directives relatives aux titres et qualifications demandés aux personnes travaillant dans le cadre de l'accueil de jour des enfants.

Ces directives sont entrées en vigueur le 1^{er} décembre 2006. Pour l'accueil préscolaire, elles modifient sensiblement les pratiques lausannoises en créant trois statuts du personnel éducatif d'encadrement selon le schéma suivant. Avec le souci de corriger les imperfections et les remarques des milieux concernés (employeurs, syndicat, associations professionnelles, UCV, ACV), elles ont été modifiées au 1^{er} février 2008 comme suit :

Personnel professionnel		Personnel auxiliaire
Personnel encadrant au bénéfice d'un titre professionnel reconnu dans le domaine de l'éducation		Personnel encadrant n'étant pas au bénéfice d'un titre professionnel reconnu dans le domaine de l'enfance
Diplômées du tertiaire	Diplômées du secondaire II - CFC	Autres profils professionnels
Ecole supérieure (ES) dans le domaine d'études « social et formation d'adultes »	Titulaire du CFC d'assistant socio-éducatif (CFC ASE)	En première année de formation en emploi ES ou HES ou En procédure de qualification conduisant à l'obtention du CFC d'assistant socio-éducatif (CFC ASE-A)
Haute école spécialisée (HES) filière de formation « travail social » avec orientation « éducation sociale »	Formation en cours d'emploi HES ou ES à partir de la deuxième année	Etre au bénéfice d'un titre professionnel ou académique dans un domaine voisin de l'éducation de l'enfance
		Etre âgé de 20 ans révolus et au bénéfice d'une expérience éducative attestée auprès d'enfants ou d'une expérience parentale
Répartition en %	Répartition en %	Répartition en %
Minimum 53 %	Maximum 47 %	Maximum 20 %

Depuis 1986, les Autorités lausannoises ont manifesté leur volonté de n'engager que des professionnelles du tertiaire ou en voie d'acquisition d'un diplôme équivalent. La Direction de l'enfance de la jeunesse et de l'éducation se propose de continuer à n'engager que du personnel formé dans cette voie tout en incluant les futures CFC d'assistantes socio-éducatives et les personnes en formation en emploi ou projetant dite formation.

Cadre de référence : directives concernant notamment les taux d'encadrement des enfants, les infrastructures et le projet pédagogique.

Aucune modification notable n'est à noter pour l'accueil préscolaire. Ce cadre de référence assouplit quelque peu (sûrement pas assez) les conditions minimales d'aménagement des lieux d'accueil. Il est par contre nécessaire de rester vigilant pour ne pas tomber dans une dérive sécuritaire et hygiéniste.

Réseau d'accueil de jour : toute structure, reconnue par la Fondation, regroupant des collectivités publiques, des partenaires privés, des structures d'accueil collectif préscolaire ou parascolaire et des structures de coordination d'accueil familiale de jour s'occupant de l'accueil de jour.

Ce concept de réseau d'accueil est la grande nouveauté de cette loi et fait l'objet d'une partie du présent rapport.

➤ **Dans son titre II, la LAJE définit les régimes d'autorisations et de surveillance de l'accueil pré et parascolaire ainsi que l'accueil familial.**

Ce chapitre de la loi ne fait que donner une base légale aux pratiques actuelles dans le champ préscolaire, parascolaire et de l'accueil familial.

➤ **Après avoir défini les responsabilités de l'Etat et de l'employeur au Titre III de la LAJE, le titre IV introduit le concept de réseau d'accueil que nous détaillons ci-dessous.**

Ce chapitre est l'un des plus novateurs de la loi, il nécessite une prise de position lausannoise spécifique. Le législatif cantonal a voulu un instrument incitatif, mais non obligatoire. Pour créer un réseau d'accueil, **les exigences légales sont les suivantes :**

- garantir une prestation d'accueil dès la fin du congé de maternité jusqu'à 12 ans par deux des trois types d'accueil (préscolaire, parascolaire, familial).

Commentaire : même si les APEMS, structures parascolaires lausannoises ne couvrent que le secteur des écoliers primaires (jusqu'à 10 ans), Lausanne remplit cette condition car l'accueil familial lausannois, en particulier les mamans de jour, propose un accueil jusqu'à 12 ans ;

- Garantir l'accessibilité financière à tous.

Commentaire : la politique tarifaire lausannoise garantit dans les trois types d'accueil cette accessibilité financière, mais doit être revue pour proposer une politique tarifaire coordonnée dans les trois types d'accueil ;

- Application d'une politique tarifaire en fonction des revenus des personnes ayant l'obligation d'entretien directe ou indirecte de l'enfant accueilli. Le montant maximum facturé aux parents ne peut dépasser le coût moyen des prestations concernées au sein du réseau.

Commentaire : Lausanne dispose déjà d'une politique tarifaire correspondant globalement aux exigences minimales. Il s'agira de proposer des aménagements de la politique tarifaire dans le but de garantir aux parents un traitement similaire quel que soit le type d'accueil choisi.

- Accessibilité de toute l'offre à tous les membres du réseau. Dans son exposé des motifs, le Conseil d'Etat argumente comme suit :

En constituant un réseau, ses membres mettent à disposition les places de leurs structures d'accueil aux habitants des communes et des employés membres du réseau et ils ouvrent aux habitants des communes membres ou aux employés des entreprises membres l'accès à l'ensemble des structures d'accueil du réseau (article 26). Le projet vise en effet à répondre aux besoins de la population notamment liés aux déplacements professionnels. Une famille pourra choisir, au sein du réseau auquel aura adhéré soit sa commune de résidence soit son employeur, de placer son enfant dans une structure proche de son lieu de domicile, sur le trajet menant au lieu de travail de l'un ou l'autre des parents, proche de ce lieu de travail. (pt. 4.2.1 de l'EMPL d'août 2005).

Commentaires : tant que la demande en places d'accueil préscolaire surpasse largement l'offre, il semble utopique que les parents puissent choisir leur structure d'accueil en fonction des critères définis ci-dessus. De plus, pour l'accueil parascolaire, l'enclassement des enfants se fait en fonction de leur lieu d'habitation et non pas en fonction du lieu de travail du ou des parents. Pour se conformer à cette exigence, la Municipalité propose, par le biais de ce rapport, un système de conventions et de priorités d'accueil qui doit résoudre ce problème.

- Présentation d'un plan de développement de l'offre.

Commentaires : le programme de législature 2006 – 2011 prévoit la création de 500 places supplémentaires. Le présent rapport affine, redimensionne et répond ainsi à cette exigence.

- Présenter des comptes, budgets et statistiques.

Commentaires : les pratiques et la rigueur lausannoises seront probablement utilisées comme exemple par la Fondation pour l'accueil de jour des enfants.

- Définir en cas d'insuffisance de places des critères de priorité tenant compte notamment du taux d'activité professionnelle des parents, de la situation sociale des familles, des besoins en accueil d'urgence.

Commentaires : depuis de nombreuses années, le service de la petite enfance a mis en œuvre un système de priorités d'accès qui fonctionne bien et qui répond aux exigences de la LAJE.

Par contre, le législatif cantonal a laissé toute liberté pour les éléments suivants :

- les constituants d'un réseau d'accueil (commune(s), institution(s), entreprise(s)) en fixent librement l'organisation et le statut juridique notamment les conditions d'adhésion des futurs membres.
- La répartition de la part non payée par la Fondation (parents, entreprise(s), commune(s)).
- La définition des priorités d'accès aux prestations.
- La politique tarifaire dans le cadre fixé ci-dessus.

Commentaires : la mise en œuvre des éléments ci-dessus fait l'objet de la partie 5 de ce rapport.

- **Les titres V et VI de la LAJE instaurent une Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) et définissent le subventionnement de l'accueil de jour par cette Fondation.**

La LAJE instaure une Fondation de droit public nommée Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) qui a pour missions :

- d'évaluer l'adéquation entre l'offre et la demande et les besoins en matière d'accueil de jour ;

- de coordonner et de favoriser le développement de l'offre en matière d'accueil de jour ;
- de reconnaître les réseaux d'accueil de jour ;
- de subventionner l'accueil de jour, par l'intermédiaire des réseaux d'accueil ;
- de développer l'accueil d'urgence.

Cette FAJE est constituée par :

- un Conseil de fondation composé de 12 membres et d'une présidence ;
- une Chambre consultative qui a pour mission de donner son avis sur les objets qui lui sont proposés par le Conseil de fondation, et de proposer des objets audit Conseil de fondation ;
- un organe administratif chargé de la gestion administrative et financière de la Fondation ;
- un organe de révision externe conformément à la Loi sur les Fondations.

Commentaires : le 13 décembre 2006, le Conseil d'Etat a nommé les membres de cette Fondation en confiant à Mme Doris Cohen-Dumani la présidence. Le conseiller municipal Oscar Tosato y représente la Ville de Lausanne. De plus, il a nommé les membres de la Chambre consultative. Les chef-fe-s des services de la jeunesse et des loisirs et de la petite enfance en font partie, ce dernier étant également membre du bureau de cette chambre consultative.

Les moyens financiers de cette Fondation permettent de quintupler le financement étatique actuel et de diminuer ainsi l'apport des communes ou de permettre à d'autres communes de créer des places d'accueil. Ces ressources financières de la Fondation proviennent :

- *d'une contribution annuelle de l'Etat*

Cette contribution doit atteindre 15 millions. Pour 2007, elle est budgétée à 10 millions, ce qui représente le double de ce que l'Etat versait antérieurement.

- *d'une contribution annuelle des communes*

Le Grand Conseil a accepté le décret fixant à Fr. 5.-/habitant la participation des communes. La loi prévoit une rétrocession de cette contribution sociale pour les communes ayant notablement développé l'offre d'accueil sur leur territoire. Selon les règles de rétrocession arrêtées par le Conseil d'Etat, la Commune de Lausanne se verra rétrocéder cette somme pour les cinq prochaines années.

- *des contributions du fond de surcompensation, perçues auprès des employeurs, conformément à la Loi vaudoise sur les allocations familiales (LAlloc)*

Le Conseil d'Etat, par un arrêté de novembre 2006, a rendu obligatoire un taux de contribution des employeurs à cette Fondation. Ce taux équivaut à 0,8‰ de la masse salariale. Pour Lausanne, en sa qualité d'employeur, cette somme a été budgétée pour 2007.

- *des dons, legs et autres contributions et, le cas échéant, des subventions fédérales*

La Loterie Romande, par sa section vaudoise, s'est déjà engagée à contribuer à la Fondation pour environ 2 millions de francs par année.

Pour conclure, en ne fixant aucune règle impérative pour la constitution géographique ou juridique des futurs réseaux, la LAJE laisse une liberté de manœuvre aux communes. Lausanne, moyennant quelques adaptations, peut être reconnue comme un réseau et en conséquence recevoir et distribuer les subventions de la Fondation. La volonté de la Direction de l'enfance de la jeunesse et de l'éducation est donc de proposer à la Municipalité **d'adapter et de moderniser le réseau d'accueil actuel en poursuivant sa politique d'ouverture aux communes qui s'y intéresseraient ainsi qu'aux entreprises ayant siège social sur la Commune. En particulier en :**

- améliorant la qualité et la quantité des prestations offertes aux Lausannois dans le cadre de sa politique d'accueil d'enfants à Lausanne ;
- proposant une politique tarifaire harmonisée, plus en phase avec les réalités familiales en milieu urbain ;
- permettant d'entamer des négociations avec les communes voisines ;
- finançant son plan de développement sans augmentation du budget des services concernés. En effet, de manière globale, la Fondation devrait disposer de 30 à 35 millions de francs par année pour subventionner l'accueil de jour des enfants. La Fondation ne subventionnera que les réseaux d'accueil qu'elle aura reconnus. Cette subvention couvrira une partie des charges salariales du personnel éducatif en tenant compte de l'offre en places d'accueil et du plan de développement des réseaux. Pour Lausanne, on peut prévoir que la subvention étatique devrait passer de 2,5 à 5, voire 6 millions par année.

2.3 Etat du projet

Après un temps de mise en œuvre compréhensible, le Conseil de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (ci-après le Conseil) a pris d'importantes décisions tout au long de l'année 2007. A savoir :

- les règlements de rétrocession des participations communales et des entreprises. La Commune de Lausanne s'est vue rétrocéder la totalité de sa quote-part pour les cinq prochaines années ;
- les modalités pour calculer le coût moyen des prestations d'accueil. A cet égard le Conseil a décidé de considérer quatre types de prestations séparées :
 - l'accueil collectif préscolaire (sans le prix des repas)
 - l'accueil collectif parascolaire (sans le prix des repas)
 - l'accueil familial (sans le prix des repas)
 - le prix moyen des repas dans chaque catégorie de prestations.
 Le prix annuel moyen réel de ces quatre prestations détermine la somme maximale que l'on peut demander à des parents dans le cadre de la politique tarifaire d'un réseau ;
- les dispositions relatives à l'aide à la création de réseaux d'accueil et de structures de coordination de l'accueil familial de jour. Il s'agit d'appuyer financièrement les travaux nécessaires à la création des réseaux. Dans une première phase, la Ville de Lausanne a demandé une aide de Fr. 24'000.- pour cette tâche ;
- un guide pour la procédure de reconnaissance des réseaux d'accueil de jour qui sert de vade-mecum à la demande de reconnaissance des futurs réseaux (point repris dans la quatrième partie);
- les dispositions à l'aide au démarrage de nouvelles structures. Les institutions créées en 2007 ou en création ont déjà reçu la confirmation de cette aide qui se monte à :
 - Fr. 5'000.- par place nouvellement créée pour le préscolaire (pendant deux ans)
 - Fr. 3'000.- par place nouvellement créée pour le parascolaire (pendant deux ans).

Le 12 décembre 2007, le Conseil a fixé son programme de subventionnement des réseaux dès 2009, ainsi que les modalités du financement rétroactif 2007 et 2008, destiné aux réseaux d'accueil de jour qui obtiennent une reconnaissance d'ici fin 2008 au plus tard.

Pour 2007 et uniquement pour l'accueil préscolaire et familial, la contribution financière de la Fondation pour l'accueil de jour est mise en œuvre en deux phases :

- 1) pour garantir le financement des institutions, le Conseil a demandé au Service de protection de la jeunesse (SPJ) de procéder comme en 2006 et de verser une contribution liée aux salaires. Ce versement a été directement alloué aux institutions au cours du premier semestre 2007. Pour les structures municipales, la somme versée est de Fr. 1'105'090.-. Pour les structures privées subventionnées, les comptes 2007 ne sont pas encore clôturés, mais la somme de Fr. 1'770'000.- a été budgétisée.
- 2) Une fois reconnu par la FAJE, le réseau d'accueil de Lausanne pourra bénéficier d'une subvention complémentaire de 9% de la masse salariale du personnel éducatif. La somme qui devrait être rétrocédée à la Ville de Lausanne, dès la reconnaissance de son réseau, s'élève à Fr. 3'400'000.-. De plus, un subventionnement du salaire effectif des coordinatrices de l'accueil familial (100%) et du personnel administratif des structures de coordination (25% par EPT de coordinatrice reconnue) sera également versé par la FAJE, dès le réseau d'accueil de jour de Lausanne reconnu. On peut compter sur une subvention de l'ordre de Fr. 210'000.- pour Lausanne.

Au budget 2007, le service de la petite enfance avait proposé de mettre, au titre de subvention de la FAJE, la somme de Fr. 5'000'000.-, dont Fr. 441'540.- comme rétrocession de la contribution communale. Au 31 décembre 2007, le compte 451 : « Participation de l'Etat » du service de la petite enfance comptabilise une recette de : Fr. 1'546'630.-. Dès la reconnaissance du réseau acquise, la Ville de Lausanne pourra bénéficier d'un effet rétroactif de l'ordre de Fr 3'400'000.- et ainsi couvrir entièrement la recette prévue de Fr 5'000'000.- . En accord avec le service financier, cette somme sera comptabilisée pour l'exercice 2007 en actifs transitoires.

Pour 2008, le subventionnement se fera également en deux phases :

- 1) une subvention de 10% de la masse salariale du personnel éducatif sera versée par la FAJE trimestriellement aux structures d'accueil collectif ; mais cette subvention transitera par la Ville de Lausanne qui la redistribuera aux institutions. D'après nos estimations effectuées lors de l'élaboration du budget, il s'agit d'une somme de Fr 3'900'000.- répartie comme suit:
 - Fr. 1'500'000.- pour les structures municipales ;
 - Fr. 2'400'000.- pour les structures privées subventionnées.
- De plus, un subventionnement de 50% du salaire effectif des coordinatrices de l'accueil familial sera également versé par la FAJE à Lausanne en deux tranches. On peut compter sur une subvention de l'ordre de Fr. 85'000.- pour Lausanne.
- 2) Une fois reconnu par la FAJE, le réseau d'accueil de Lausanne pourra bénéficier d'une subvention complémentaire de 6% de la masse salariale du personnel éducatif. La somme qui devrait être rétrocédée à la Ville de Lausanne, dès la reconnaissance de son réseau, s'élève à Fr. 2'350'000.- dont :
 - Fr. 900'000.- pour les structures municipales ;
 - Fr. 1'450'000.- pour les structures privées subventionnées.

De plus, le solde du subventionnement du salaire effectif des coordinatrices de l'accueil familial (50%) et du personnel administratif des structures de coordination (25% par EPT de coordinatrice reconnue) sera également versé par la FAJE dès le réseau d'accueil de jour de Lausanne reconnu. On peut compter sur une subvention de l'ordre de Fr. 125'000.- pour Lausanne.

Lors de l'élaboration du budget 2008, la direction de l'enfance de la jeunesse et de l'éducation avait tablé sur une rétrocession de 18% de la masse salariale éducative. La décision du Conseil d'arrêter ce taux à 16% représente un manque à recevoir de l'ordre de Fr. 800'000.- qui peut être partiellement compensé par des compléments d'aide au démarrage non budgétisés (environ Fr. 250'000.- à deux institutions privées). Il nous semble réaliste de concevoir l'exercice 2008 sans crédit supplémentaire pour couvrir cette différence. En effet, dès lors que les sommes versées par la Fondation transitent par la Ville de Lausanne, nous proposons, en étroite collaboration avec les services financiers et de la révision, de ne rétrocéder aux institutions privées que ce dont elles ont réellement besoin pour terminer l'année en cours. Il s'agira de leur demander un bouclage intermédiaire de leurs comptes 2008 au 30 juin 2008 et de compléter la subvention en fonction des résultats de ce bouclage intermédiaire.

Pour les années 2009 à 2011, le Conseil s'est fixé l'objectif d'un subventionnement :

- à hauteur de 18% des charges salariales du personnel éducatif d'accueil collectif membre du réseau ;
- idem que 2007 et 2008 pour l'accueil familial, c'est-à-dire la couverture du salaire des coordinatrices de l'accueil familial et du personnel administratif des structures de coordination (25 % par EPT de coordinatrice reconnue).

3.1 Réseau d'accueil de jour préscolaire à Lausanne

Le réseau d'accueil préscolaire lausannois se divise en deux catégories : les institutions municipales et les structures privées subventionnées. La plupart de ces institutions ont pour mission de répondre à la demande de leur quartier d'implantation. De plus, certaines bénéficient d'une convention de partenariat avec des entreprises privées ou publiques mais doivent également répondre à la demande de leur quartier.

A Lausanne, on appelle centre de vie infantine (CVE) une institution, communale ou privée subventionnée, qui propose un accueil à la journée pour des enfants dès la fin du congé de maternité jusqu'à l'entrée à l'école primaire. En général, la prestation est dispensée 12 heures par jour et 230 jours par année. Un CVE se divise en trois secteurs :

- la nursery (NU) qui accueille les enfants dès la fin du congé de maternité jusqu'à l'âge de 30/36 mois. Ce secteur se subdivise en deux sous-groupes :
 - *les bébés (BB)* de la fin du congé de maternité jusqu'à l'âge de 18/24 mois
 - *les trotteurs (TR)* de 18/24 mois à 30/36 mois ;
- la garderie (GA) qui accueille les enfants de 30/36 mois jusqu'à leur entrée au cycle initial. Ce secteur est communément appelé *moyens (MY)* ;
- l'unité d'accueil pour écoliers enfantins (EE) qui accueille les enfants pendant leur scolarité au cycle initial. Ce secteur est communément appelé *écoliers enfantins (EE)*.

Actuellement, la Ville de Lausanne peut compter sur un réseau d'institutions important qui se décline comme suit :

- 22 centres de vie infantine (CVE), dont :
 - ⇒ 9 CVE municipaux : leur implantation, depuis Bellevaux en 1949 jusqu'au CVE de la Cité en 2006, est concomitante à la création de quartiers d'habitations à loyers modérés. Leurs priorités d'accueil s'inscrivent exclusivement dans le quartier dans lequel ils sont implantés.
 - ⇒ 10 CVE privés subventionnés de quartier : l'histoire de l'implantation de ces structures est multiple et hybride. Leur point de convergence se trouve dans la volonté de ses membres de développer une prestation sociale au profit des familles afin de leur offrir une meilleure adéquation entre vie familiale et professionnelle. Leurs priorités s'inscrivent également exclusivement dans leurs quartiers respectifs. Ces CVE sont tous au bénéfice d'une convention avec la Ville de Lausanne.
 - ⇒ 3 CVE privés subventionnés en partenariat : pour deux de ces structures (l'Abri et Chailly), il s'agit d'un partenariat avec les Hospices-CHUV. En 2003, la Municipalité a signé une convention novatrice liant la Fondation de la Pouponnière et l'Abri, les Hospices-CHUV et la Ville. Cette convention, réactualisée en 2005, est le socle du futur réseau lausannois d'accueil de jour des enfants. Elle se caractérise par deux éléments essentiels :
 - elle définit des priorités d'accueil et non l'achat ou la vente de places ;
 - elle répartit le déficit à couvrir pour les deux partenaires (Commune et CHUV) en fonction des priorités définies et de la fréquentation (contrats vendus) des enfants sans tenir compte individuellement des revenus familiaux.

Nous reviendrons sur ces deux principes (conditions cadre laissant aux institutions une liberté d'agir et un principe de solidarité dans la répartition du déficit à couvrir entre l'entreprise (CHUV) et l'entité politique (la Commune de Lausanne)), car ils fondent la mise en œuvre de la nouvelle politique d'accueil lausannoise.

Le dernier CVE privé subventionné est un partenariat avec l'Etat espagnol qui met gratuitement un très beau bâtiment avec, en contrepartie, une exigence de priorité pour les ressortissants espagnols. Cette situation est en train d'évoluer, pour arriver à faire de cette structure un CVE privé subventionné de quartier.

- 12 nurseries/garderies (NU/GA), dont :
 - 3 NU/GA privées subventionnées de quartier
 - 8 NU/GA privée subventionnées en partenariat
- 1 garderie (GA) privée subventionnée de quartier.

Au total, ces 35 institutions de la petite enfance offrent 2'350 places d'accueil pour 3'300 enfants de quelques mois à six ans et demi, ce qui représente 44 % de la population enfantine concernée.

Dès 2005 – 2006, la volonté du service de la petite enfance de gérer ce réseau d'accueil de jour de manière efficiente s'est concrétisée par le projet i'CARE, réseau informatique utilisant les technologies modernes de l'information, en particulier INTERNET, qui permet :

- de centraliser, au bureau d'informations aux parents (BIP), la demande en places d'accueil,
- de coordonner la gestion décentralisée de l'offre selon des critères sociogéographiques,
- de gérer les garderies selon des standards communs et des objectifs de rentabilité mesurables,
- de sécuriser l'outil de gestion des garderies,
- d'améliorer la traçabilité et l'utilisation statistique des données,
- de permettre une collaboration avec les entreprises intéressées,
- de mettre à disposition une prestation utilisable par d'autres communes.

Le lancement a débuté en mars 2005 en partenariat avec le service d'organisation et d'informatique (SOI) et l'entreprise mandatée. Ce réseau de cyberadministration en partenariat public/privé est devenu un outil de pilotage et de gestion efficace. A la fin du printemps 2007, la phase de mise en œuvre s'est terminée. Une pré étude pour étendre ce projet aux prestations d'accueil familial et parascolaire est terminée. Le crédit pour entamer cette deuxième phase est inscrit dans le plan des investissements 2007 – 2010 et il sera présenté à la Municipalité puis au Conseil communal dans le cadre d'un préavis fixant une nouvelle politique tarifaire coordonnée pour les secteurs d'accueil collectif pré et parascolaire et familial.

Pour être complet, il faut ajouter à ce réseau d'accueil :

- 5 garderies d'entreprises qui n'ont pas encore sollicité un partenariat avec la Ville et qui accueillent des enfants lausannois. Il s'agit de :
 - la nursery garderie de la BCV à Prilly
 - la nursery garderie de Philipp Morris à Renens
 - la nursery garderie de Nestlé à Vers-chez-les-Blancs
 - les lieux d'accueil de l'Etat de Vaud (2 sur le territoire lausannois).
- 11 structures d'accueil collectif à temps d'ouverture restreint subventionnées par la Ville. Il s'agit des haltes-jeux privées au bénéfice d'une convention avec la Commune de Lausanne. Ces lieux remplissent une mission d'accueil pour des enfants de 2 à 5 ans, dont les parents n'ont pas obligatoirement un besoin de garde lié à leur activité professionnelle, dans un but d'intégration et de socialisation de l'enfant.

Actuellement, l'offre de 2392.4 places d'accueil collectif préscolaire se décline comme suit (uniquement les places subventionnées par la Ville).

catégorie n° 1 : CVE municipaux						
Nom	B	T	NU	GA	EE	TOTAL
Ancien-stand	15	21	36	30	48	114
Bellevaux	15	14	29	20	40	89
Bergières	25	21	46	30	40	116
Bourdonnette	20	21	41	30	30	101
Grangette	15	21	36	30	40	106
Jardins de Prélaz	10	14	24	20	24	68
Montelly	35	34	69	30	36	135
Valency	10	14	24	30	28	82
Cité	10	14	24	20	24	68
Totaux	155	174	329	240	310	879

catégorie n° 2 : CVE / garderies de quartier						
Nom	B	T	NU	GA	EE	TOTAL
Entre-Bois	10	14	24	20	24	68
Madeleine				25		25
CPE	25	21	46	45	36	127
Chenille	10	14	24	26	36	86
Clos-de-Bulle	10	7	17	20	24	61
Zig zag zoug	10	14	24	20	24	68
Collonges	10	14	24	20		44
Gardoche	5	7	12	20	12	44
Malley-Prairie	17	19	36	28	22	86
Servan	10	14	24	30	38.4	92.4
Grattapaille	10	7	17	20	24	61
Les Koalas	5	7	12	10		22
Graap La Ronde	5	7	12	10		22
Tournesols	5	7	12	10	18	40
Totaux	132	152	284	304	258.4	846.4

catégorie n° 3 : CVE/ garderies en partenariat						
Nom	B	T	NU	GA	EE	TOTAL
AGELA	15	14	29	20	12	61
Croquignole	10	7	17	20		37
Polychinelle	10	7	17	20		37
Mandarine	5	7	12	10		22
Bobst		7	7	10		17
Orange	10	14	24	20		44
Minibulles	5	7	12	10		22
Tivoli	10	14	24	20		44
Vinet	10	14	24	20		44
Totaux	85	91	176	140	12	328

catégorie n° 4 : Institutions en partenariat avec l'Etat						
Nom	B	T	NU	GA	EE	TOTAL
Abri	35	28	63	60	54	177
Chailly	20	28	48	40	40	128
Marronniers	10	14	24	10		34
Totaux	65	70	135	110	94	339

Total des places offertes à Lausanne	2392.4
---	---------------

3.2 Analyse statistique de la demande

3.2.1 Préambule

Depuis l'été 2005, tous les parents qui désirent obtenir une prestation de garde familiale ou collective doivent s'inscrire sur une liste d'attente centralisée (LAC) gérée par le bureau d'informations aux parents (BIP) du service de la petite enfance. La mise en œuvre du projet de centralisation de la demande est efficace depuis le début 2006. L'analyse des données de cette LAC peut être un véritable observatoire de la demande en places d'accueil, mais il est nécessaire d'effectuer un certain nombre de pondérations pour pouvoir en tirer des informations pertinentes. En effet, les parents qui formulent une demande auprès du BIP expriment leur besoin avec des motifs « en principe » valables, qu'il n'est matériellement pas possible de vérifier (reprise d'une activité professionnelle, formation, ou autre...). De plus, dans un système où la demande est supérieure à l'offre, une tendance naturelle des parents consiste à exprimer une demande supérieure à la réalité de leur besoin. Un facteur qui corrige cette incertitude est l'obligation faite aux parents d'actualiser leur demande tous les 4 mois. Passé ce délai, la demande est annulée et les parents doivent la reformuler s'ils sont toujours demandeurs. On a pu constater que, depuis le démarrage de la centralisation, environ le quart des demandes effectuées dans un premier temps a dû être supprimé car les parents n'ont pas donné suite en n'actualisant pas leur demande, même si le délai de réinscription a été repoussé à 6 mois au début.

3.2.2 Analyse statistique de la demande

Pour mener à bien cette étude, nous avons choisi une option mixte alliant une analyse interne et une autre externe. L'analyse interne a été réalisée par la responsable du BIP et l'analyse externe par un sociologue indépendant genevois. L'une avait pour mission d'analyser la LAC depuis son ouverture jusqu'au 31.10.2007 (27 mois), l'autre devait se concentrer sur la situation au 31.10.2007. Les rapports complets sont disponibles et nous vous présentons un résumé des constats. Le croisement des informations issues de ces deux recherches nous permet de répondre à trois questions :

- I. le nombre et l'âge des enfants en attente d'une place ;
- II. le délai d'attente avant de trouver une place ;
- III. les quartiers où le besoin de places est le plus important.

Les demandes introduites dans le logiciel i 'CARE et qui sont encore en attente, c'est-à-dire pour lesquelles les enfants n'ont pas de place, ont été regroupées en 4 sous-groupes :

- les enfants à naître
- les enfants en âge de nursery (de 0 à 2-3 ans)
- les enfants en âge de garderie (de 2-3 à 4-5ans)
- les grands en âge d'école enfantine (plus de 4-5 ans).

La liste d'attente centralisée comportait 1296 demandes au 31 octobre 2007. 103 demandes concernaient des enfants qui ne sont pas encore nés (à naître en 2008) et 1193 demandes les enfants lausannois de 0 à 6 ans ayant besoin d'être accueillis. Le tableau I résume les demandes pendantes en fonction de l'âge des enfants.

Enfants sur LAC par âge					
Age					
	à naître en 2008	moins de 2 ans	de 2 à 5 ans	plus de 5 ans	total
Total	103	764	360	69	1296

En tenant compte d'un facteur de pondération de 20% lié aux explications présentées ci-dessus, la totalité des demandes non résolues au 31.10.2007 est de **1036**. La lecture de ce tableau impose un premier constat immédiat : **le nombre de demandes pendantes est 2 fois plus grand pour les bébés** que pour les autres groupes.

Le deuxième tableau fait correspondre, par année de naissance, la demande et la totalité des enfants de la même tranche d'âge à Lausanne.

Enfants en attente d'une place par âge versus la population infantine totale									
Age civil	A naître en 2008	Moins que 1 an	1 à 2 ans	2 à 3 ans	3 à 4 ans	4 à 5 ans	5 à 6 ans	6 à 7 ans	Total
Sur LAC	103	464	300	160	126	74	47	22	1296
Population totale ¹		1194 ²	1459	1297	1302	1161	1129	1239	8761
Enfants concernés		663	1459	1297	1302	1161	1129	619	7630

¹Tous les chiffres concernant la population lausannoise correspondent à la situation à fin juin 2007.

Les « enfants concernés » correspondent à la fraction de la population susceptible d'être prise en charge dans une institution d'accueil de la petite enfance au 31 octobre 2007.

²Chiffre extrapolé des données concernant la population lausannoise à fin juin 2007. 597 enfants nés au 30 juin. Pour l'entier de l'année 2007, on extrapole au double, soit 1194 enfants.

Ce deuxième tableau confirme la très forte proportion de demandes en places d'accueil pour les très jeunes enfants. Il serait prétentieux de tirer des conséquences immédiates en regard de cette proportion de 70% des enfants de moins de 1 an qui ont l'âge (plus de quatre mois) de fréquenter une garderie (663) et dont les parents ont déposé une demande (464). On constate simplement que la problématique de l'accueil extrafamilial du jeune enfant est de loin pas résolue.

Concernant la population ayant adressé une demande au BIP entre 2005 et octobre 2007, on constate que :

- 83% des enfants vivent avec des parents en couple, 17% au sein d'une famille monoparentale ;
- les parents travaillant à un taux de 75% et plus constituent 86% des parents demandeurs ;
- en ce qui concerne les catégories socioprofessionnelles (CSP), on note la très forte proportion d'employés qualifiés (30.4%) et de « cadres intermédiaires » (23.4%), mais une très faible proportion de « catégories supérieures » (dirigeants et prof. libérales : 3.9%). La comparaison avec les chiffres lausannois confirment ces tendances (sur et sous représentation des catégories précitées par rapport à l'ensemble la population lausannoise) ;
- on relève une grande variabilité de distribution entre les quartiers (de 11.4% de la population demandeuse pour Sallaz/Vennes/Séchaud/ à 1.3% pour Mousquines/Bellevue). **Ces différences correspondent de façon remarquable à la distribution observée pour l'ensemble de la Ville de Lausanne** (enfants de 4 mois à 6 ans et demi) et relèvent, en ce sens, davantage de facteurs structurels et démographiques que de préférences culturelles et de stratégies des habitants de certains quartiers ;
- les demandes se partagent quasi à égalité entre filles et garçons ;
- on compte 43% d'enfants étrangers, chiffre qui se rapproche de la proportion d'enfants étrangers (dans des âges similaires) sur l'ensemble de la population lausannoise.

Concernant les types et motifs des demandes adressées au BIP entre 2005 et 2007, on constate que 96.1% des demandes visent un placement en CVE (dont 20.5% pour un placement en CVE ou en AFJ) ; le travail ou la formation représente 78.2% des motifs de placement invoqués, alors que la recherche d'emploi représente 9.1%. Pour ce qui est de l'âge de l'enfant au moment de la demande, on constate que sur l'ensemble des demandes effectuées entre 2005 et 2007, l'âge moyen de l'enfant à la demande est de 17.4 mois et la médiane est de 12 mois (l'âge de un an partage donc le total des demandes en deux). Par catégories d'âges, on observe que celles correspondant au moment de la demande, à « avant naissance » et bébés de moins de 18/24 mois (BB) constituent, cumulées, **près de 60% des demandes.**

Dans le formulaire d'inscription du BIP, les parents signalent une date de placement souhaité. L'âge moyen souhaité pour le placement est de 22 mois, alors que la médiane est de 15 mois. 55.5% des demandes ciblent le groupe BB comme groupe de placement souhaité. En analysant, par quartier, l'âge des enfants à la date de placement souhaitée par les parents, on relève trois quartiers qui dépassent les 60%, ce sont : Florimont/Chissiez, Montriond et Sous-Gare/Ouchy pour un placement souhaité dans le groupe des bébés (BB).

Si l'on analyse les délais d'attente sur la LAC avant un placement, on trouve la distribution suivante :

Délai d'attente	%
Moins de 1 mois	15.5
Moins de 3 mois	19.1
Moins de 6 mois	20.5
Moins de 9 mois	17.5
Moins de 13 mois	16
Plus de 13 mois	11.3
Total	100

Il faut pondérer ces résultats, car notre base de données ne permet pas encore d'identifier si la demande concerne le premier enfant ou un deuxième. En effet, la pratique lausannoise pour l'accueil de jour est de « prioriser » les fratries. Si un enfant est déjà dans une garderie, son frère ou sa sœur aura une priorité d'accès à la prestation. C'est d'ailleurs une des principales difficultés pour offrir des places pour les bébés car celles-ci sont souvent occupées par le deuxième enfant de la famille.

Dans la prochaine version du logiciel, nous allons introduire les paramètres permettant d'identifier plus précisément ce facteur.

Pour essayer de définir les quartiers où la demande est la plus forte et où les délais d'attente sont les plus longs, nous vous présentons un tableau récapitulatif. Nous avons posé quatre critères :

- plus de 50 enfants figurent sur la LAC ;
- la population infantine du quartier compte plus de 150 enfants ;
- le pourcentage des enfants demandeurs est supérieur à 30% ;
- le délai moyen d'obtention d'une place est supérieur à 7 mois .

Le tableau ci-dessous récapitule les réponses en fonction du quartier et comptabilise les « oui ».

Enfants de moins de 2 ans						
Quartier	Enfants à naître en 2008	Sur LAC Plus de 50 enfants	Population totale Plus de 150 enfants	Enfants demandeurs Plus de 30%	Délai moyen pour place : plus de 7 mois	Nombre de oui
Beaulieu	3	non	non	non	oui	1
Borde/Bellevaux	6	oui	oui	oui	non	3
Bossons/Blécherette	3	non	oui	non	non	1
Centre-Ville	18	oui	oui	oui	oui	4
Chailly	4	non	non	non	oui	1
Florimont/Chissiez	1	non	non	oui	oui	2
Maupas/Valency	8	oui	oui	non	non	2
Montchoisi	7	non	non	oui	oui	2
Montoie	4	non	oui	non	non	1
Montriond	9	oui	non	oui	oui	3
Mousquines/Bellevue	0	non	non	non	oui	1
Sallaz/Vennes/Séchaud	8	oui	oui	non	non	2
Sauvabelin	1	non	non	non	non	0
Sébeillon/Malley	9	non	oui	non	non	1
Sous-gare/Ouchy	10	oui	oui	oui	oui	4
Vallon/Béthusy	4	non	non	oui	oui	2
Vinet/Pontaise	6	non	non	oui	oui	2
Zones foraines	2	non	non	non	oui	1

Deux quartiers totalisent 4 « oui » en réponse aux différentes questions. On peut remarquer que ce sont ceux pour lesquels le plus de demandes pour des enfants à naître ont été formulées. Il s'agit des quartiers **Centre-Ville et Sous-gare/Ouchy**. De plus 7 quartiers ont plus de 30% de la population totale demanderesse et plus de 7 mois d'attente.

Le même exercice a été réalisé pour les enfants de 2 à 5 ans. Le résultat est le suivant :

Enfants de 2 à 5 ans					
Quartier	Sur LAC Plus de 30 enfants	Population totale Plus de 150 enfants	Enfants demandeurs Plus de 10%	Délai moyen pour place Plus de 7 mois	Nombre de oui
Beaulieu	non	non	non	non	0
Borde/Bellevaux	non	oui	non	non	1
Bossons/Blécherette	non	oui	oui	non	2
Centre-Ville	oui	oui	oui	oui	4
Chailly	non	oui	non	non	1
Florimont/Chissiez	non	oui	non	oui	2
Maupas/Valency	oui	oui	non	oui	3
Montchoisi	non	non	oui	oui	2
Montoie	non	oui	non	non	1
Montriond	non	oui	oui	oui	3
Mousquines/Bellevue	non	non	non	oui	1
Sallaz/Vennes/Séchaud	oui	oui	non	non	2

Sauvabelin	non	non	non	non	0
Sébeillon/Malley	oui	oui	non	non	2
Sous-gare/Ouchy	oui	oui	oui	oui	4
Vallon/Béthusy	non	oui	non	oui	2
Vinet/Pontaise	non	oui	non	non	1
Zones foraines	non	non	non	oui	1

Il est frappant de constater que les 2 quartiers mis en évidence pour les enfants de moins de deux ans le sont aussi pour les plus grands. Par contre, plus que deux quartiers ont plus de 30% de la population totale demanderesse et plus de 7 mois d'attente.

Pour conclure, Au vu de ce qui précède et malgré les efforts consentis par la Ville pour augmenter l'offre au cours des législatures précédentes, il serait indispensable d'étoffer l'offre dans certains quartiers. Prioritairement, les deux quartiers « Centre-Ville » et « Sous-gare/Ouchy », mais aussi « Montchoisi » et Montriond ».

Dans la perspective de définir un plan de développement, les résultats présentés ci-dessus doivent être pris en compte mais ne sont pas suffisants. En effet, la volonté des autorités lausannoises de construire à moyen terme plusieurs milliers de logements pour faire face à une probable croissance démographique importante doit également être prise en compte.

3.3 Analyse statistique de l'offre

Sur la base de plus de 3100 contrats signés par les parents au 31.10.2007, on constate que :

- les familles étrangères constituent près de la moitié (48.7%) de la population analysée. Ce qui se rapproche des proportions lausannoises pour les mêmes âges ;
- on observe une surreprésentation, par rapport à la Ville de Lausanne, des cadres intermédiaires, employés et ouvriers, et une évidente sous-représentation des « catégories supérieures ». On dénombre par ailleurs environ 10% de personnes sans activité professionnelle (sans prendre en compte les personnes en formation) ;
- un autre constat s'impose, si une place sur quatre est occupée par une famille monoparentale, celles qui sont annoncées en couples sont en fait une constellation familiale diverse très difficile à analyser spécifiquement mais néanmoins bien présente dans les institutions ;
- la moyenne des enfants à charge dans les ménages utilisant un lieu d'accueil est de 1.73 enfant par ménage avec une médiane de 2 ;
- à 90.9% le motif de placement est le travail ou la recherche d'emploi des parents. Pour 7.7% le motif est la socialisation et pour 1.3% une décision de placement ;
- un taux de placement de 60% constitue à la fois la moyenne, la médiane et le mode (17.6% des enfants ont un taux de fréquentation de 60%) ;
- le revenu déterminant moyen est de 5'651 francs. Le revenu médian est de 5'221. Ce revenu net déterminant correspond à environ 7'000 francs de revenu(s) brut(s). On constate de fortes disparités de revenu selon : la situation familiale, l'origine et le quartier d'habitation ;
- globalement, l'offre par quartiers concorde bien avec la population du même âge, mais on constate des écarts importants entre certains quartiers, par exemple : Mousquines/Bellevue (taux de placement = 15.6%) et Sauvabelin (taux de placement = 59.1%).

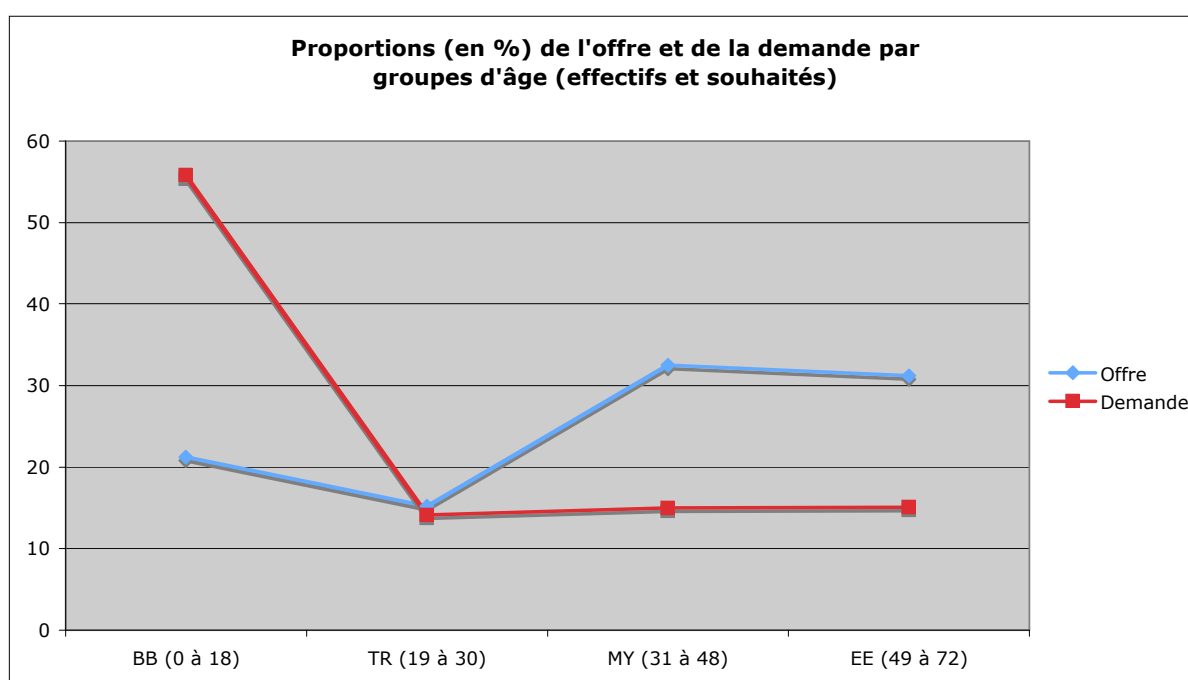
En comparant la proportion d'enfants placés selon leur quartier d'habitation et la proportion d'enfants placés selon le quartier de leur institution, on obtient un différentiel, qui, s'il est positif, met en évidence les quartiers qui accueillent davantage d'enfants qu'ils n'ont de demandes provenant de leur propre territoire, c'est le cas par exemple de Sébeillon/Malley et de Vallon/Béthusy. Par contre, les quartiers qui ont un différentiel négatif, montrant donc un déficit de placement par rapport aux besoins des habitants du quartier, sont : **Centre-ville et Sous-gare/Ouchy**.

3.4 Comparaison entre l'offre et la demande

Globalement, on observe une grande concordance entre les enfants actuellement placés (offre) et ceux inscrits au BIP en attente d'une place (demande), notamment pour les variables suivantes : « catégories socioprofessionnelles (exception relative : les employés, l'offre ne suit pas la forte demande), état civil, situation familiale ; origine (Suisse vs étranger), sexe.

L'écart le plus flagrant apparaît, comme attendu, entre l'âge de placement souhaité (demande) et les âges de placements effectifs (offre). Si l'on compare en terme de groupes d'âges : 55.8% des demandes se focalisent sur les âges BB, alors que seulement 21.2% des places offertes le sont en groupe BB. L'analyse effectuée dans l'étude annexée (p. 74) suppose qu'un report dans le temps est effectué sur les groupes Moyens et Ecoliers, ce qui revient à dire qu'une partie des demandes ciblées sur le groupe BB n'est que partiellement satisfaite, puisque le placement a lieu dans un autre groupe d'âge. Ce raisonnement n'est que partiellement correct. En effet, comme le montre le graphique ci-dessous, l'offre et la demande se rejoignent en ce qui concerne les enfants âgés entre 19 et 30 mois. Ce constat met à notre avis en évidence un autre phénomène, l'arrivée d'une autre catégorie de parents qui déposent une demande lorsque l'enfant a plus de deux ans et demi. Nous supposons que les demandes pour les enfants Moyens (31 à 48 mois) sont divisées en trois catégories :

- les enfants qui n'ont pas eu une place avant comme le mandataire le signale ;
- les enfants dont les parents décident de retravailler dès que l'enfant a trois ans ;
- les enfants, issus de l'immigration, qui ne parlent pas le français. Souvent les parents avaient des solutions de garde précaires, liées à leur communauté, et désirent en priorité que leur enfant apprenne le français pour intégrer l'école avec le plus de chances possibles.



Si l'on fait la même comparaison, mais par quartiers d'habitation de l'enfant, on constate que l'offre de tous les quartiers peine à suivre la demande (la comparaison est ici établie sur le quartier d'habitation de l'enfant, on prend donc en compte la circulation de ces derniers d'un quartier à l'autre). Deux quartiers ressortent :

Montriond/Cour et Sous-Gare/Ouchy sont les plus mal lotis, en raison d'une demande très concentrée sur ces âges (plus de 60% des demandes concernent le secteur BB), mais aussi en raison d'un relatif déficit de l'offre sur le territoire de Montriond que la circulation des enfants ne parvient pas à combler. Les autres quartiers concernés par un fort différentiel concernant l'âge sont : Beaulieu, Maupas et Montchoisi.

Le différentiel entre la demande (par quartier d'habitation) et l'offre (toujours pour les enfants ayant domicile dans le quartier, et non l'offre circonscrite au territoire) est dans l'ensemble très faible, pour tous les quartiers. Ce qui veut dire que, de ce point de vue, l'offre ne pénalise pas (ou que très peu) l'appartenance de l'enfant à tel ou tel quartier (en jouant bien entendu sur la circulation des enfants pour les placer). **Centre-Ville** représente le seul quartier dont la proportion de demandeurs est clairement au-dessus de la proportion de places offertes, avec un différentiel de -2 : la dispersion des placements dans toute la ville, précédemment constatée, ne suffit donc pas...

Mais d'une manière générale, le jeu des aménagements respectifs entre quartiers, de mobilité géographique des enfants, semble fonctionner adéquatement pour rééquilibrer la disparité d'offre (en terme d'institutions et de places disponibles sur le territoire).

3.5 Analyse financière de l'offre

3.5.1 Structure et analyse du coût brut 2006

La structure du coût des garderies lausannoises privées et communales (non compris l'accueil familial, les haltes-jeux et les diverses subventions comme par exemple la Vallée de la Jeunesse) peut se résumer comme suit pour 2006.

	comptes 2006 en Fr.	% des charges
charges de personnel	47'554'725	82.0
biens, services et marchandises	6'044'846	10.4
charges immobilières réelles	4'405'674	7.6
Total	58'005'245	100.0
Total par place	26'755	
Total par heure de garde	10.08	
En tenant compte des charges de soutien	10.41	

Pour les charges immobilières, sont comptées les loyers, l'amortissement, les intérêts et l'entretien. A titre de comparaison, le canton de Berne a fixé à Fr. 10.45/heure le maximum du coût admissible pour une structure de la petite enfance.

3.5.2 Structure et analyse du financement du coût brut

La structure du financement externe de l'accueil de jour préscolaire se décompose comme suit :

	Comptes 2006 en Fr.	% des charges
Contribution des parents	11'435'419	19.7
Service de protection de la jeunesse (SPJ)	2'918'358	5.0
Contribution des entreprises	3'804'483	6.6
Aide au démarrage fédérale (OFAS)	803'115	1.4
FAJE	0	0.0
Aide au démarrage cantonale (ancien système)	205'800	0.4
Dons, recherche de fonds, divers	464'208	0.8
Revenus des biens	41'843	0.1
Total	19'673'226	33.9
Total par place	9'074	
Total par heure de garde	3.42	
Couverture du déficit par la Ville	38'332'019	66.1

En 2006, la Commune a donc couvert un déficit global pour toutes les structures, qu'elles soient municipales ou privées subventionnées, à hauteur de Fr. 38'332'019.- (66.1%). Cette somme est de Fr. 40'263'706.- (67.1%) si l'on prend en compte les charges de soutien des services lausannois.

3.5.3 Effets de la LAJE

Les comptes 2007 ne sont pas encore bouclés et ne seront connus pour les partenaires privés que fin février 2008. Pour permettre une comparaison raisonnable, nous vous proposons un tableau qui reprend les comptes 2006 et qui sont mis en comparaison du budget 2008 qui intègre une participation de la FAJE à hauteur de 16% de la masse salariale éducative. La troisième colonne est une comparaison entre 2006 et 2008 en ramenant arithmétiquement le budget 2008 (2392 places offertes) au budget 2006 (2168 places offertes).

	2006 avec 2168 places	2008 avec 2392 places	2008 avec 2168 places
Charges			
charges de personnel	47'554'725	53'474'057	48'466'453
biens, services et marchandises	6'044'846	7'225'982	6'549'301
charges immobilières réelles	4'405'674	5'403'873	4'897'825
Total	58'005'245	66'103'912	59'913'579
Total par place offerte	26'755	27'635	27'635

Recettes			
Contribution des parents	11'435'419	13'442'597	12'183'758
Service de protection de la jeunesse (SPJ)	2'918'358	0	0
Contribution des entreprises	3'804'483	4'736'936	4'293'343
Aide au démarrage fédérale (OFAS)	803'115	631'625	572'476
FAJE + aide au démarrage	0	7'271'997	6'591'007
Aide au démarrage cantonale (ancien système)	205'800	0	0
Dons, recherche de fonds, divers	464'208	338'721	307'001
Revenus des biens	41'843	44'240	40'097
Total	19'673'226	26'466'116	23'987'684
Total par place offerte	9'074	11'064	11'064
Total en % des charges	33.9	40.0	40.0

Total à charges de la Ville	38'332'019	39'637'796	35'925'895
Total par place offerte	17'681	16'571	16'571
Total en % des charges	66.1	60.0	60.0

Avec le même nombre de places, sans modification de la politique tarifaire mais en incluant, dans les charges, l'indexation des salaires et l'augmentation du coût de la vie, l'économie virtuelle réalisée par l'introduction de la LAJE est d'environ Fr. 2'406'000.-, ce qui correspond à un potentiel de création de 145 places.

Partie 4

Evolution du secteur de l'accueil de jour préscolaire

4.1 Etude DORE³

La recherche : « Un phénomène négligé : la transformation de la mission des crèches - garderies face à la diversité des situations familiales. Un exemple : les institutions en ville de Lausanne » s'est déroulée de janvier à août 2007. Elle a concerné 13 IPE⁴ lausannoises qui ont, durant deux fois quinze jours relevé toutes les demandes des familles faites aux EDE⁵ ou à la direction concernant leur enfant ou leur situation familiale et/ou professionnelle.

L'échantillon a porté sur 1517 enfants issus de 1242 familles, soit 70.4% de l'ensemble des enfants fréquentant les IPE lausannoises.

Cette enquête avait entre autres buts d'établir un répertoire raisonné et systématique des demandes des familles usagères des IPE, en cherchant à mettre en évidence leurs caractéristiques socio-économiques. Donner à voir la diversité, l'intensité, la fréquence des demandes des familles, qu'elles soient explicites ou détectées par les équipes éducatives.

Les lieux d'accueil de jour de la petite enfance, par leurs missions, participent pleinement à la préoccupation affichée tant par les familles que par les milieux économiques, sociaux de concilier vie familiale et vie professionnelle.

Si on a effectivement enregistré un développement conséquent des places offertes aux familles, l'offre actuelle ne répond toujours pas à la demande. Reste que l'obtention d'une place ne saurait faire oublier que les familles ne constituent pas un ensemble monolithique. Elles sont sociologiquement contrastées, et l'évolution des modes de vie fait que les attentes des parents doivent d'être prises en considération. On assiste à un élargissement de la mission des IPE : leur stricte fonction de garde a fait place à une fonction socio-éducative.

Les sollicitations des familles auprès des IPE sont de tous ordres et vont de conseils hygiéniques, pédagogiques, psychologiques, ou encore des demandes éducatives ordinaires (repas, repos, soins, éducation, etc.) et à des questions liées à la vie quotidienne ou à la vie conjugale qui témoignent soit de l'incertitude des familles soit de la confiance qu'elles font aux EDE. A ce sujet, il est nécessaire de prendre en considération que les parents usagers des IPE développent avec les EDE des liens singuliers. La spécificité de ces professionnelles est que leur action se place sur le plan de l'intimité ; intimité des valeurs éducatives, de l'organisation familiale et ses répartitions, rapports à soi et aux autres qui sont dévoilés alors que l'enfant en est l'enjeu. Cet état de fait légitime d'autant plus les orientations du service de la petite enfance lorsqu'il projette d'élaborer, puis de mettre sur pied une « démarche qualité » qui devrait permettre aux IPE d'atteindre des standards fixés par des indicateurs explicites, de percevoir les besoins des familles et d'ajuster ses actions en conséquence, enfin d'éviter les glissements vers des prestations hors cadre. Cette démarche qualité, en plus d'être un réel outil de contrôle et de régulation, désire également se faire l'écho de l'évolution des modes familiaux et des enjeux éducatifs.

³ *Un phénomène négligé : la transformation de la mission des crèches-garderies face à la diversité des situations familiales. Un exemple : les institutions en ville de Lausanne.* Recherche DORE menée par G. Meyer, A. Spack, P. Dumont, D. Perrenoud (2007)

NB : dans ce chapitre, les parties en italique sont tirées du résumé du rapport final de cette recherche.

Pour des informations plus détaillées sur cette étude, le document complet peut être demandé au service de la petite enfance.

⁴ IPE = institutions de la petite enfance

⁵ EDE = éducateur/trice de l'enfance. Dans la suite du texte, le féminin sera employé

In fine, cette étude a démontré combien les professionnelles de l'enfance, par leur fonction, sont au cœur de la réalité de familles d'aujourd'hui et sont considérées par elles comme des partenaires utiles à leur accompagnement.

Elle a également illustré la complexité évidente de ce secteur d'activités où les professionnelles doivent composer avec des paramètres très hétérogènes : sociaux, familiaux, professionnels, médicaux, lorsqu'elles travaillent avec les familles de jeunes enfants.

Dès lors, l'insertion sociale des IPE n'est plus à remettre en question, car elles sont réellement perçues comme des maillons de la chaîne entre les familles et les institutions (école, services sociaux, psychologiques, etc.). C'est dans ce sens que nous pouvons insister sur la mission éducative des EDE qui va bien au-delà de celle d'accueillir des enfants de parents uniformes et tout contents d'avoir trouvé une place pour leur petit.

4.2 Quelques repères en Suisse et en Europe

La Suisse, comme les autres pays de la communauté européenne, est concernée par la question cruciale de l'externalisation de la garde extrafamiliale des enfants.

Si l'on compare les prestations proposées aux familles dans les pays de la communauté européenne, on s'aperçoit rapidement des disparités importantes.

Toutefois, pour appuyer les argumentations concernant le nécessaire développement de l'offre en place d'accueil de la petite enfance, on se réfère souvent à l'exemple des pays nordiques qui ont réussi, outre un pari de promotion de l'égalité hommes - femmes, celui d'apporter des réponses alliant l'engagement des familles sur le plan éducatif par le congé parental et sur le plan professionnel par une offre en places d'accueil adaptée aux besoins. Il s'agit-là d'engagements politiques qui engendrent des coûts conséquents tant pour la collectivité que pour les citoyens.

Mais aujourd'hui, les volontés politiques des différents pays européens s'accordent à concevoir un partage des responsabilités et la complémentarité entre les familles et les structures d'accueil, ces services pouvant être conçus plus largement comme soutien aux familles et aux communautés (OCDE, 2001).

Dans tous les pays, la politique de la petite enfance se construit en plusieurs strates qui dépendent par ricochets d'orientations plus vastes comme la politique sociale et familiale, les questions de formation des jeunes, l'organisation du monde du travail, les rapports d'égalité entre les hommes et les femmes. Au risque de voir l'évolution du secteur stagner, il est indispensable de prendre en considération ces paramètres collatéraux et de les examiner sérieusement pour élaborer une politique qui s'échafaude aussi à partir d'eux.

Malgré la tendance générale à la baisse du taux de fécondité, l'augmentation des besoins d'accueil est observée partout (OCDE 2001). Elle est liée à :

- l'augmentation générale du taux d'activité des femmes ;
- l'augmentation du nombre de familles monoparentales ;
(Actuellement 10% de l'ensemble des ménages⁶ mais 25% dans nos lieux d'accueil) ;
- l'augmentation de la diversité culturelle ;
- l'augmentation de la formation professionnelle des filles.

Toutefois, cette augmentation des besoins d'accueil est également assortie à des transformations notoires dans le monde du travail comme :

- la flexibilité de l'emploi ;
- l'instabilité des contrats de travail (travail sur appel, CDD, licenciements, etc.) ;
- les inégalités d'accès à l'emploi ;
- le chômage ;
- le travail à temps partiel (nulle part ailleurs qu'en Suisse, le travail à temps partiel n'est aussi développé, essentiellement pour les femmes).

⁶ Adema, W., & Thévenon, O., *Bébés et employeurs : la Suisse face aux autres pays de l'OCDE*, in. La vie économique, Revue de politique économique 11 -2004
Evolution de l'accueil de jour préscolaire
09/09/2008

Depuis 1989, les politiques publiques de la petite enfance de la plupart des pays d'Europe se réfèrent à la Convention des droits de l'enfant et les recommandations faites aux gouvernements, en faveur d'investissements substantiels, pour garantir une offre d'accueil qualitative et quantitative se sont multipliées (Rayna, 2002). Malgré cela, l'accueil n'est pas encore assuré pour de nombreux enfants et en particulier pour les plus jeunes et « *pourtant la politique familiale consiste à établir un équilibre entre divers objectifs, à savoir l'équité :*

- *entre les différentes tranches de revenus ;*
- *les différents types de familles ;*
- *les femmes et les hommes ;*
- *l'aide en matière de santé et de développement de l'enfant ;*
- *le soutien aux initiatives permettant de concilier emploi et famille.⁷»*

4.3 Evolution de la définition de la prestation (mission) et effets attendus

D'une prestation essentiellement orientée sur des besoins de garde, l'accueil de la petite enfance a vu ses missions évoluer et s'adapter peu à peu aux besoins et aux attentes des familles.

Les IPE, parce qu'elles accueillent des enfants « tout venants », dont les critères d'accessibilités sont basés sur le lieu d'habitation et/ou le travail des parents, peuvent prétendre au fait que leur population reflète relativement bien la société actuelle. Ce sont cependant les familles les moins aisées qui recourent davantage aux gardes « sauvages » ou non professionnelles. Pour diverses raisons, dont certaines liées au cadre institutionnel, ces familles en grande précarité sont moins enclines à fréquenter les lieux collectifs. Parce que l'intégration sociale devrait être un enjeu prioritaire, tant les professionnels que les instances politiques ont un rôle à jouer pour permettre l'accessibilité des lieux d'accueil à tous.

Des constellations familiales multiformes

La Suisse, comme le reste de l'Europe, est traversée par les mutations des modes d'organisations familiales sous forme de précarisation du mariage traditionnel, de nouvelles configurations d'union et de constellations des familles. Partant de cette réalité, l'externalisation de la garde des enfants et sa prise en charge par des professionnelles qui sont formées à l'accompagnement et accoutumées avec la diversité des organisations familiales, peuvent jouer un rôle conséquent de soutien à l'éducation. On rencontre souvent dans les lieux d'accueil des parents très préoccupés des réponses éducatives quotidiennes qu'ils savent bien devoir être apportées à leurs enfants, alors qu'ils se trouvent en quelque sorte paralysés dans leurs élans par des traces de culpabilité et des réalités complexes qui entravent leur action parentale. Par ailleurs, pour les parents, mais surtout pour leurs enfants, la rencontre avec des pairs où chacun est confronté à son histoire singulière tout en pouvant la raconter en toute confiance est très rassurante. Grands et petits peuvent échanger, se ressourcer, démontrer des capacités de partage et des élans de solidarité. Autant d'actions rendues possibles grâce à la fréquentation de lieux collectifs ouverts et sensibles à favoriser la rencontre sous ses formes les plus généreuses pour soi-même et pour autrui.

Une mixité culturelle avérée

A cela s'ajoute une mixité culturelle indéniable qui se traduit par des modes de collaboration nouveaux pour les travailleurs sociaux et, dans le cas qui nous intéresse, les professionnelles de l'enfance.

L'action des professionnelles est au cœur des enjeux d'intégration. Bien souvent, fréquenter une garderie est pour les parents étrangers la deuxième immersion (après le travail) avec la culture suisse. Si cet aspect du travail est toujours à peaufiner et jamais finalisé, les EDE connaissent la valeur de ce rôle d'intégration pour l'enfant et sa famille. C'est en ce sens

⁷ op.cit

que sans cesse, elles se soucient de développer des nouvelles connaissances afin d'accompagner chacun vers une intégration réussie qui allie dans la dignité : la découverte et la compréhension de la culture du pays d'accueil avec le respect de son origine. Faire coexister dans le respect de chacun et des cadres légaux, des valeurs différentes est un enjeu de notre société pour lequel les lieux d'accueil de la petite enfance sont des partenaires non négligeables.

On le voit, au-delà de la seule fonction de garde, les IPE, parce qu'elles sont des lieux de vie, proposent des projets institutionnels qui valorisent la vie collective. Dans leurs programmes, elles cherchent à insister sur des actions éducatives qu'elles intègrent dans plusieurs domaines spécifiques à leurs missions.

Une prévention élargie

L'accueil des jeunes enfants dans les structures collectives lausannoises concourt également à des actions de prévention sociales et médicales.

La prévention consiste à anticiper des phénomènes risquant d'entraîner ou d'aggraver des problèmes de santé et/ou des difficultés sociales.

Selon René Knüsel⁸, « *les spécialistes regroupent sous ce concept toutes les mesures visant à améliorer la santé publique ou, plus généralement, la qualité de la vie. Les objectifs visés devraient être atteints, soit en modifiant les conditions générales de l'environnement (conception globalisante), soit en cherchant à obtenir des changements dans les comportements individuels (conceptions restreinte)* ».

L'OMS décompose la prévention sur trois niveaux : la prévention primaire, secondaire et tertiaire. De par leur activité, les lieux d'accueil collectif agissent sur les deux premiers niveaux puisque la prévention primaire consiste à lutter, avant l'apparition de tout problème, contre des risques liés à une conduite ou à l'environnement. La prévention secondaire s'apparente au dépistage car elle cherche à révéler une atteinte à la santé ou des dommages sociaux.

Dans les IPE, les actions mises en place par la simple activité quotidienne des professionnelles et qui contribuent grandement à une réduction des risques, sont nombreuses. Elles se placent dans plusieurs domaines.

Sur le plan de la santé

- Le dépistage précoce

Les professionnelles de la petite enfance, parce qu'elles connaissent bien le développement des enfants, sont à même de signaler aux familles toute anomalie apparente pour encourager, voire insister auprès des parents afin qu'ils s'engagent à consulter le pédiatre et prennent les mesures nécessaires pour accompagner, voire soigner leur enfant. Le premier rôle des professionnelles de la petite enfance est donc d'alerter les parents pour demander un examen et un bilan à leur pédiatre. En effet, nombre de troubles (visuels, auditifs, langagiers, psychologiques) sont réversibles s'ils sont traités suffisamment tôt. La précocité de la détection facilite la prise en charge et les progrès.

A titre d'exemple, on peut citer le surpoids des enfants puisque les données de la santé publique du canton de Vaud mentionnent : « selon le cinquième rapport sur la nutrition de l'Office fédéral de la santé publique, en Suisse, près de quatre personnes sur dix sont en surpoids ou obèses. Cette proportion est de 25% chez les enfants. Les maladies liées à la surcharge pondérale coûtent environ 2,5 milliards de francs par an, soit 6% des coûts de la santé en Suisse ». Or, dans une IPE, les enfants mangent sainement, à heures fixes, ils ont des informations diététiques régulières. Des entretiens sont organisés avec les parents lorsqu'un enfant présente des signes de surpoids afin de partager sur leurs habitudes alimentaires et les aiguiller vers les services compétents.

⁸ - Dictionnaire suisse de politique sociale

<http://www.socialinfo.ch/>

- L'éducation régulière

Par ailleurs, dans le cadre de l'accueil quotidien, les règles de base d'hygiène (soins corporels, brossage des dents, alimentation saine) sont abordées sous un angle éducatif et ludique.

Sur le plan de l'intégration

- L'apprentissage du français

Les EDE sont directement concernées par la question de la langue maternelle et de la langue d'éducation. Reconnaître que l'enfant a le droit d'être éduqué dans sa langue, mais lui donner l'opportunité d'apprendre et de maîtriser celle du pays d'accueil, est une attente légitime des parents. L'apprentissage du français lorsque l'enfant est jeune, qu'il se déroule avec des pairs et par le jeu, sont les conjonctions idéales pour l'appropriation sereine de la langue du pays d'accueil et, par là de tendre à une réelle égalité des chances au moment de l'entrée dans le cursus scolaire.

- Intégration des valeurs religieuses et culturelles

La mixité religieuse et culturelle est une réalité dans les IPE. Si elle peut poser des questions concrètes en ce qui concerne les attentes des familles à leur sujet, les EDE ont, sur ce thème également développé des compétences qui leur permettent actuellement d'aborder les demandes des familles avec objectivité tout en les laissant s'exprimer sur leurs attentes et leurs incontournables. Elles ont toujours en tête de faire cohabiter les valeurs des uns et des autres sans brader nos traditions locales. Ces moments d'échange autour des différences religieuses et culturelles avec les familles sont fondateurs car ils sont souvent les premiers révélateurs des tensions que devront se coltiner les personnes d'une autre religion lorsqu'elles vivent dans notre pays. Nous faisons le pari qu'aborder ces troubles dans un climat de confiance, de respect et d'écoute, contribuera réellement aux visées intégratives et démocratiques voulues.

Sur un plan social

- La précarité

Pour des familles qui vivent dans des conditions de précarité, fréquenter une IPE peut être un filet de sécurité apte à éviter le glissement de la famille vers une marginalisation qui serait dommageable pour le devenir de ses membres. « *La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives.* »⁹

La précarité a sur les personnes un impact qui peut se traduire, entre autre par des difficultés à développer une vie sociale et par la dégradation de la santé physique ou mentale. Ces états de fait entraînent le manque d'estime de soi d'où découlent des sentiments de dévalorisation personnelle, d'injustice et de révolte.

- La pauvreté

Selon une étude récente (Németi, 2007)¹⁰, 30% des bénéficiaires de l'aide sociale sont des enfants¹¹ dont ceux qui sont touchés par les situations les plus difficiles sont âgés entre 0 et 5 ans. Les groupes à risque sont les familles monoparentales, les enfants et les adolescents, puisque 33% de ceux qui bénéficient d'une prestation sociale vivent dans une famille monoparentale.

Pour prévenir ou limiter les conséquences de la pauvreté infantile, avoir fréquenté une structure d'accueil améliore sensiblement les chances de réussite scolaire et d'intégration sociale.

D'autre part, mettre en place des mesures de réinsertion pour les parents leur permet de sortir de l'aide sociale. Il faut, pour contribuer à favoriser cette réinsertion, leur rendre

⁹ http://www.cyes.info/themes/precarite/definitions_prekarite

¹⁰ Margharité Németi, sécurité sociale – Département de l'Intérieur DFI – confédération

¹¹ Dans le canton de Vaud, cela concerne 4, 5% de la population des 0-17ans...

l'accessibilité facilitée aux IPE par des prix abordables et élargir l'offre de places tant en crèches, qu'en accueil parascolaire, et rendre les horaires scolaires compatibles avec une activité professionnelle¹².

Agir sur la pauvreté, c'est donc offrir des places d'accueil, promouvoir une meilleure égalité des chances dans la scolarisation des enfants et favoriser toutes les mesures de réinsertion professionnelle pour les familles.

Les effets de ces dispositions sont rarement spectaculaires, mais « le retour sur investissement » est positif car le coût de l'échec fait office de bombe sociale à retardement.

A titre indicatif, selon une simulation danoise, le bénéfice au profit de la collectivité pour chaque place d'accueil financée pendant 5 ans a été évalué à 35'000 euros.

Sur un plan égalitaire

- La participation des femmes sur le marché du travail

La participation croissante des femmes sur le marché du travail est un fait de nos sociétés contemporaines et ne souffre aujourd'hui plus de remise en question. Que ce soit pour exercer et rentabiliser la formation reçue, pour augmenter le revenu du ménage ou simplement pour varier son activité quotidienne, la conciliation entre vie familiale et professionnelle est aujourd'hui une réalité.

En cela, le politique peut y répondre par des prestations sociales sous diverses formes (congés parentaux, offre de solutions de garde...).

- Le masculin/ féminin dans les lieux d'accueil de la petite enfance

Les institutions d'accueil de la petite enfance ont un rôle indirect important à jouer dans les questions de genre sur le plan éducatif car, par les interventions des EDE, elles déplacent les représentations des enfants soit en favorisant des activités mixtes, soit dans le discours qui est valorisé.

Mais ne soyons pas dupe, le personnel d'accueil, essentiellement féminin, perpétue dans les faits un modèle de partage des tâches que récuse le discours égalitariste. D'autre part, les enfants se voient tout de même proposer des normes de comportement qui sont traversées par des valeurs ou des préjugés de la société environnante ou spécifiques au personnel éducatif. Toutefois, la façon dont les institutions d'accueil gèrent la question de rôles masculin/féminin et favorisent des normes de conduite en la matière contribue à l'intégration sociale au sens large.

Du côté des parents, ces échanges sur le genre sont aussi abordés. Par ailleurs, la plupart des pères viennent régulièrement amener et chercher leur enfant au CVE. Et c'est à travers leur fonction paternelle qu'ils ont ainsi l'occasion de développer des liens avec le personnel et les autres parents.

Sur un plan relationnel

- Les enfants entre eux

Des recherches récentes ont mis en exergue, à condition de fixer les limites du temps de présence de l'enfant dans l'institution et de garantir sa prise en charge par du personnel qualifié et compétent, les bienfaits d'une socialisation précoce.

Les enfants accueillis en collectivité sont appelés à développer très tôt des compétences relationnelles qui leur seront utiles leur vie durant. C'est dans ce sens que les équipes éducatives mettent sur pied des projets éducatifs spécifiques pour que les enfants puissent accroître l'estime qu'ils ont d'eux-mêmes et des autres, ainsi que développer les bases du respect sous toutes ses formes : respect de soi, des autres, du matériel et de l'environnement.

Ce travail de communication, produit au cœur de la quotidienneté se veut également être un outil utile à long terme puisque les professionnelles espèrent qu'il soit un levier de prévention des incivilités et de la violence qui pourraient se produire lorsque l'enfant sera plus âgé.

¹² www.socialsecurity-stat.admin.ch

- La consommation outrancière

S'agissant du matériel de jeux de l'espace ludique du CVE, il se caractérise par le refus des professionnelles de mettre à la disposition des enfants certain matériel vendu pourtant largement aux familles. C'est ainsi que les objets guerriers, les jeux électroniques et tous jouets à forte connotation commerciale sont absents des IPE.

Par ailleurs, les enfants qui fréquentent une IPE ont la merveilleuse opportunité d'être en contact avec leur enfance dans toute son authenticité puisqu'ils consacrent la plupart de leurs journées au jeu et notamment au jeu symbolique qui est une activité incontournable pour leur développement. De plus, pour un enfant qui fréquente une IPE, le temps qu'il passera devant la panoplie des multimédias diminuera de manière évidente !

- Le travail avec les familles et l'accompagnement à l'exercice de la parentalité

L'évolution sociologique des familles et la complexité de la société actuelle brouillent les repères traditionnels des parents, voire des professionnelles. Bien souvent, cela entraîne de l'insécurité quand il s'agit de faire couple et de créer une famille.

Les professionnelles de l'enfance sont concernées par ces mutations et doivent, outre pouvoir proposer du soutien aux familles, être ouvertes à ces changements pour en anticiper les effets et suggérer des modes d'action adaptés.

Qu'on le veuille ou non, de plus en plus, les parents usagers des IPE attendent des professionnelles un partage autour des questions éducatives, non pas pour faire appliquer stricto sensu des consignes éducatives mais pour cheminer vers une réflexion ouverte et évolutive. C'est en ce sens que les IPE sont de réels partenaires des familles car elles jouent d'abord un rôle d'écoute, de partage et parfois d'orientation vers des services plus spécialisés.

L'exercice de l'accompagnement à la parentalité par les professionnelles reste délicat tant il les confronte avec leurs valeurs et leurs propres représentations. Elles doivent cependant opérer un travail d'accueil de la parole et des questionnements des parents, puis être apte à les emmener vers des territoires nouveaux qu'ils accepteront d'explorer pour qu'ils leur deviennent plus familiers.

Le travail avec les familles qui fréquentent les IPE lausannoises suppose que les professionnelles se soucient de relever les compétences des parents et qu'elles les valorisent dans leur rôle pour créer des alliances qui évitent l'isolement et l'enfermement des valeurs. Les EDE sont capables d'accompagner les familles vers des actions éducatives qu'elles ont à poser pour leurs enfants ; il s'agit par exemple de règles de vie, de contrats éducatifs qui peuvent avoir du sens pour l'enfant si ils sont adaptés à son développement et à ses capacités.

Pour une pédagogie de la petite enfance...

Au vu de ce qui précède, on peut confirmer que l'accueil de la petite enfance tel qu'il est proposé aujourd'hui à Lausanne répond en bonne partie à un volet du développement adéquat de la politique familiale. Toutefois, tant par ses missions que par ses actions, son essor est à poursuivre afin d'assurer les besoins des familles et pour les seconder de manière complémentaire et utile à éduquer les futurs citoyens !

La ville de Lausanne peut aujourd'hui se targuer d'offrir à ses habitants une pédagogie de la petite enfance car, selon le rapport de l'OCDE (2003) on peut parler de pédagogie de la petite enfance si on trouve à la fois :

- une politique de la petite enfance (législation ou réglementation pour cette classe d'âge, contrôle des actions et des structures de prise en charge) ;
- un discours sur la fin et les moyens de cette politique, avec l'exposé de principe et de priorités d'action, la mention de modèles référents ;
- des pratiques décrites, durables de prise en charge des enfants par des adultes professionnalisés.

De plus, les politiques fortes en matière d'accueil des jeunes enfants reposent aussi sur le plan local grâce à des mécanismes de coordination. La Ville de Lausanne, via son service de la petite enfance, joue ce rôle de coordination qui lui permet, grâce aux contacts qu'il a développé avec tous les partenaires concernés, d'être au plus près des échos des familles et des besoins du terrain.

La pédagogie de la petite enfance joue ainsi un rôle clef dans l'évolution de questions culturelles et politiques grâce à une « double socialisation » de l'enfant qui confronte des modèles familiaux avec des modèles éducatifs externalisés. A long terme ce travail d'investissement peut également être perçu sous l'angle du développement durable.

4.4. Conclusions

Les institutions d'accueil extrafamilial (y compris l'accueil familial de jour) sont des lieux de vie sensibles à la diversité car ils accueillent des enfants de milieux socioculturels multiples. Ils répondent à des demandes des familles, aux formes variées, et travaillent dans un esprit ouvert à proposer une éducation respectueuse des aspects relationnels, physiques et psychiques des enfants confiés.

Par ailleurs, leur implantation en Ville de Lausanne est un facteur important de lutte contre les exclusions et de réduction de la pauvreté.

5.1 Création du réseau d'accueil de jour à Lausanne

Le 7 novembre 2007, la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) édictait un « GUIDE de procédure de reconnaissance des réseaux d'accueil de jour ». Nous reprenons ci-dessous les 10 conditions de reconnaissance du réseau d'accueil de jour de Lausanne (RajL).

En préambule, il est nécessaire de rappeler que Lausanne est déjà organisée en réseau, en particulier le réseau de gestion informatique des lieux d'accueil collectif préscolaire. De plus, la plupart des conditions de reconnaissance sont déjà remplies par la Ville de Lausanne ; il s'agit surtout de fédérer ou de contractualiser l'existant.

Condition N° 1 : Le réseau détermine sa forme juridique, son mode d'organisation et ses modalités de fonctionnement. Il se dote de statuts ou conclut une entente entre ses membres.

Comme la Ville de Lausanne a décidé de créer son propre réseau, il n'y a pas, à proprement parler, de forme juridique ni de statuts particuliers à concevoir mais une entente entre ses membres. Si, par contre, une Commune faisait valoir son intention d'adhérer au RajL, il serait dès lors nécessaire de solliciter le Conseil communal pour valider un projet intercommunal. Comme ce n'est pas le cas actuellement, le principe retenu est que la Municipalité de Lausanne et ses institutions de l'accueil de jour des enfants constituent le socle du RajL et qu'elle sollicite des tiers (institutions privées) pour remplir la mission globale. De plus, la Municipalité s'ouvre au partenariat privé/public (entreprises) par le biais de conventions.

En résumé, le réseau d'accueil de jour de Lausanne se définit par :

A : les institutions

- des institutions préscolaires municipales (Centres de vie infantine municipaux) qui remplissent une mission d'accueil de jour centrée sur les habitants du quartier d'implantation du lieu d'accueil ;
- une structure parascolaire municipale (les APEMS, accueils pour enfants en milieu scolaire) ;
- des institutions préscolaires privées qui signent une convention de partenariat avec la Ville et qui remplissent une mission d'accueil centrée sur les habitants du quartier d'implantation du lieu d'accueil ;
- des institutions préscolaires privées qui signent une convention de partenariat avec la Ville et une ou plusieurs entreprises centrées sur une priorité d'accès aux collaborateurs de ces entreprises ;
- une institution privée qui gère l'accueil familial de jour selon des modalités contractuelles déjà développées dans le préavis 2007/57.

B : les conventions

La Ville de Lausanne définit et réglemente les prestations d'accueil qu'elle entend mettre à disposition des citoyens. Elle peut mandater des institutions privées pour remplir cette prestation et conclut à cet effet des conventions de partenariat. En conséquence, le socle politique de ces conventions de partenariat est de considérer que les institutions privées remplissent une prestation d'accueil de jour voulue, réglementée et contrôlée par la Ville. En conséquence les sommes allouées sont à

considérer comme « Autres prestations de tiers » (compte 318) et non comme des subventions classiques (compte 365).

Les conventions sont contraignantes. Elles fixent des principes et des conditions non négociables qui permettent aux institutions privées d'entrer dans le réseau (RajL) et de bénéficier des prestations financières de la Ville.

1. Principes :

- la Ville de Lausanne **centralise** la demande en places d'accueil ;
- la Ville de Lausanne **coordonne** la gestion de l'offre selon des critères sociaux, géographiques ou en fixant des priorités d'accueil ;
- la Ville de Lausanne **choisit** un logiciel de gestion des lieux d'accueil pré et parascolaires identique pour toutes les institutions.

L'entrée dans le réseau, donc le subventionnement par la Ville, est subordonnée à l'acceptation de ces trois principes.

2. Conditions :

- l'institution **est constituée** juridiquement sous une forme associative (ou fondation) à but non lucratif ;
- l'institution **est au bénéfice** d'une autorisation cantonale d'exploiter leur lieu ;
- l'institution **s'engage**, par écrit, dans un processus qualité basé sur l'évaluation qualitative et quantitative des prestations.

L'entrée dans le réseau, donc le subventionnement par la Ville, est également subordonnée à ces trois contraintes.

3. De plus, les institutions de l'enfance privées doivent :

- respecter le plan-comptable décidé par la Commune de Lausanne;
- présenter les comptes de l'année précédente à la Commune de Lausanne avant leur approbation par leur assemblée générale ou leur conseil de fondation ;
- présenter un budget de l'année suivante avant la mi-juin, en respectant les ratios fixés par les services de la petite enfance et de la jeunesse et des loisirs concernant les ressources humaines et logistiques;
- s'engager à appliquer strictement les conditions salariales de la Ville de Lausanne ou de respecter une convention collective de travail qui doit être acceptée par la Ville de Lausanne;
- procéder elle-même aux entretiens d'admission avec les parents, à la détermination du contrat, ainsi qu'à la facturation et au contentieux;
- accepter le contrôle de leurs comptes par le service de la révision de la Ville de Lausanne et à faciliter leur travail ;
- présenter les statistiques requises par la Ville;
- appliquer strictement le système tarifaire de la Ville ou un autre système qui doit impérativement être validé par les partenaires dans un avenant à cette convention et accepter des contrôles périodiques effectués par le service de la petite enfance ou celui de la jeunesse et des loisirs;
- autoriser les services concernés à consulter les données et les contrats de l'institution.

4. Les entreprises qui ont créé une garderie et qui désirent entrer dans le réseau pour bénéficier de l'apport financier de la fondation pour l'accueil de jour des enfants et d'une subvention lausannoise doivent séparer la structure juridique de l'entreprise de celle du lieu d'accueil et accepter les contraintes décrites aux points 1, 2 et 3.

5. Les entreprises qui désirent offrir des places d'accueil à leurs employés, qu'elles possèdent un lieu d'accueil ou non, doivent signer des conventions qui respectent le double principe suivant :

- principe de la fixation de **priorités d'accueil** et non pas d'achat, de vente ou de quotas réservés de places d'accueil ;

- répartition du déficit **solidaire** entre les partenaires en fonction des priorités définies et de la fréquentation des enfants sans tenir compte individuellement du revenu des ménages.
6. D'autres communes peuvent adhérer au réseau et aux prestations décrites au point 1 en signant avec la Ville de Lausanne une convention qui prévoit un plan de développement sur leur territoire.

Condition N° 2 : le réseau assure la distribution des subventions de la Fondation aux structures d'accueil collectif et aux structures de coordination de l'accueil familial, membres du réseau.

Cette condition est déjà remplie par la ville de Lausanne.

Condition N° 3 : le réseau qui n'est pas constitué en personne morale, désigne un représentant auprès de la Fondation afin que les subventions de cette dernière lui soient versées par l'intermédiaire de ce représentant qui joue le rôle de boursier.

Le 7 décembre 2007, la Municipalité décide de signer une déclaration d'intention de créer un réseau d'accueil de jour à Lausanne (RajL). Elle désignait MM. O. Tosato et J.-Cl. Seiler comme répondant politique respectivement opérationnel. La Comptabilité de la DEJE officiera comme récipiendaire des subventions versées par la FAJE.

Condition N° 4 : le réseau définit les règles financières internes, notamment la répartition entre les partenaires du réseau, des charges non financées par les parents et les subventions cantonales, voire fédérales.

Ces règles sont définies dans les conventions qui seront signées par les partenaires. Le préavis N° 2007/34, outre la création d'une crèche garderie en priorité destinée aux enfants des collaborateurs de l'administration communale, pose distinctement les bases sur lesquelles va se construire le futur réseau de Lausanne. Il s'agit de créer un réseau de conventions de partenariats fixant des priorités d'accès aux prestations et une répartition financière des coûts.

Conditions N° 5 : le réseau propose des prestations qualitativement différenciées et offre des places d'accueil autorisées dans au moins deux des trois types d'accueil

La Ville de Lausanne a l'intention de créer un réseau d'accueil de jour comprenant les trois prestations (*accueil collectif préscolaire, collectif parascolaire et accueil familial de jour*).

Condition N° 6 : le réseau fixe les conditions d'accueil et les priorités d'accès à l'offre par voie réglementaire

Les conditions d'accueil et les priorités d'accès sont règlementées par les dispositions des futures conventions de partenariat définies ci-dessus. Le contrôle du respect de ces conditions d'accueil et des priorités d'accès est réalisé grâce au logiciel de gestion des places. Il s'agit de l'étendre à l'accueil parascolaire et familial et d'établir des directives communales communes qui seront validées par la Municipalité.

Condition N° 7 : le réseau détermine et applique par type d'accueil une politique tarifaire¹³ explicite et conforme aux dispositions légales ci-après :

- même tarif pour un même revenu familial dans l'ensemble du réseau
- garantie d'accessibilité financière des prestations offertes

¹³ Voir proposition pour une approche méthodologique commune lors de l'élaboration de la politique tarifaire d'un réseau à l'attention de la Commission petite enfance de Lausanne Région [Politique tarifaire lors de l'élaboration d'un réseau d'accueil de la petite enfance](#)
Evolution de l'accueil de jour préscolaire
09/09/2008

- le montant maximum facturé aux parents ne peut dépasser le coût moyen des prestations concernées au sein du réseau d'accueil de jour

Ces conditions existent déjà à Lausanne, il s'agit de les coordonner afin d'avoir une seule politique tarifaire différenciée en fonction de la prestation.

Condition N° 8 : le réseau fournit chaque année à la Fondation :

- Les comptes consolidés des membres, attestés par l'organe de contrôle externe, avec indication de la masse salariale globale du personnel éducatif, le nombre d'équivalent plein temps (EPT) de coordinatrices et de personnel de la structure de coordination de l'accueil familial, au plus tard le 31 juillet.
- Les budgets consolidés des membres, adoptés par l'autorité compétente, avec indication de la masse salariale globale du personnel éducatif, le nombre d'équivalent plein temps (EPT) de coordinatrices et de personnel administratif de la structure de coordination de l'accueil familial, au plus tard le 31 janvier.
- Les données statistiques demandées par la Fondation feront l'objet d'une annexe ultérieure.

Cette condition ne pose pas de problème particulier aujourd'hui.

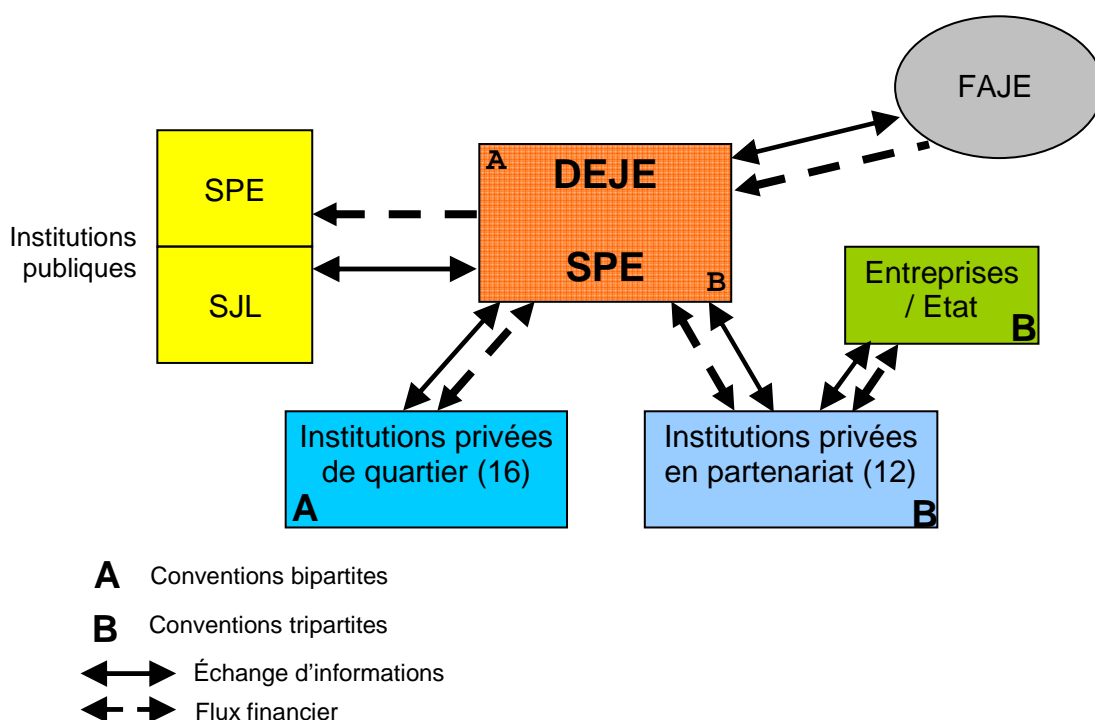
Condition N°9 : le réseau présente un plan de développement de l'offre à 5 ans, reflétant les choix de la région et les priorités locales, et portant notamment sur au moins une des 3 dimensions ci-après :

Cette condition est précisée au point 5.3.

Condition N°10 : le réseau arrête les conditions d'adhésion de nouveaux membres et garantit la compatibilité des clauses d'adhésion avec la forme juridique du réseau et une politique d'ouverture :

Comme expliqué précédemment, la Ville de Lausanne est ouverte à l'extension de son réseau à d'autres communes ou à d'autres entreprises qui en font la demande. Le respect des conditions décrites ci-dessus est une condition non négociable.

En résumé, le Réseau d'accueil de jour de Lausanne (RajL) se décline comme suit :



En conclusion, les 10 conditions présentées ci-dessus pour obtenir une reconnaissance du réseau Lausanne sont réalisables dans les délais impartis.

5.2 Politique tarifaire

Le tarif des lieux d'accueil est un élément important de la politique de l'enfance. Il influence la demande et les catégories d'usagers qui vont fréquenter les institutions. Le rapport-préavis n° 296⁸ de 1993 proposait un nouveau système tarifaire basé sur le principe de la contribution des parents en pour-cent de leur revenu net, selon un barème progressif plafonné par la détermination d'un taux et d'un revenu maximum et l'abandon de l'ancien système "de cinquièmes" décrit de façon générale. Cette politique tarifaire a été modifiée pour le préscolaire deux fois pour tenir compte :

- dès le 1^{er} janvier 2003, de l'adaptation à l'indice des prix à la consommation (hausse linéaire de 6%);
- dès le 1^{er} janvier 2005, d'une réduction des déductions accordée aux écoliers enfants.

Un groupe de travail (formé de directeurs de centres de vie infantine et de cadres du Spe) a été mandaté pour étudier cette question, présenter une analyse de la situation et évaluer la nécessité de modifier le barème. Il a fait les constatations suivantes :

- le découpage de la journée qui définit le pourcentage de fréquentation n'est pas adéquat,
- la prise en compte du revenu déterminant est trop compliquée et pas équitable,
- les rabais pour fratrie ne sont actuellement pas judicieux,
- les différences de taxation entre les centres de vie infantine et les APEMS doivent disparaître,
- le tarif plancher de fr. 95.- mensuel pour une place à 100 % est trop bas,
- la structure familiale monoparentale n'est pas reconnue.

Les responsables de structures d'accueil constatent également que les modifications du droit de la famille, la complexité de l'aide sociale, la mutation des familles en général rendent la fixation d'un prix équitable pour chaque famille de plus en plus difficile. Tous ces constats modifient profondément les règles définies dans le rapport-préavis n° 296.

La nouvelle politique tarifaire coordonnée, qui fera l'objet d'un préavis qui sera déposé à l'été 2008 avec une mise en œuvre au 1^{er} août 2009 se déclinera selon les principes suivants :

- une définition identique de la prestation d'accueil de jour que ce soit pour le pré, le parascolaire et l'accueil familial avec comme déterminant commun la durée de prise en charge de l'enfant ;
- une méthodologie identique pour le calcul du revenu déterminant basé sur les modalités retenues par la CSIAS (Conférence suisse des institutions d'aides sociales) ;
- la détermination d'un coût minimal facturé aux parents coordonné. Ce coût minimal proposé est, pour une prestation complète, de Fr. 240.- par mois à la place de Fr. 95.- pour l'accueil préscolaire et familial et de Fr. 192.- pour le parascolaire à la place de Fr. 167.-.
- la détermination d'un coût maximal facturé aux parents en fonction du coût brut réel de la prestation (familial, pré ou parascolaire) ;
- un système de déductions basé sur la nature de la prestation et le nombre d'enfants mineurs présents dans le ménage, que ces enfants soient placés ou pas.

⁸ BCC, 1994, tome I p. 643-673
Evolution de l'accueil de jour préscolaire
09/09/2008

5.3 Objectifs à atteindre d'ici 2012 et plan de développement

Le « Plan de développement » tel que prévu par la FAJE s'articule autour de trois axes :

1. **les types de prestations**, à terme chaque réseau devrait offrir à ses membres les trois types de prestations, à savoir l'accueil collectif préscolaire (0 à 6/7 ans), l'accueil collectif parascolaire (6/7 ans à 11/12 ans) et l'accueil familial (0 à 11/12 ans) ;
2. **les partenariats** avec d'autres communes ou des entreprises privées ;
3. **une augmentation des places offertes** pour tendre à répondre à la demande.

Présenter un « Plan de développement » est une obligation pour obtenir une reconnaissance du réseau. Pour Lausanne, et en fonction des trois axes définis par la Fondation, son Plan de développement se définit selon les objectifs suivants :

1. Lausanne offre déjà les trois types de prestations mais de manière incomplète. En effet, l'accueil collectif parascolaire s'arrête à la fin du cycle primaire (9/10 ans) et, pour le moment, ne couvre pas les périodes de vacances scolaires. En conséquence le premier axe du plan de développement du RajL est de **proposer un accueil parascolaire complet d'ici la fin de la législature**, tant en ce qui concerne l'âge des enfants (jusqu'à 12 ans) que l'amplitude de la prestation (assurer aux parents 48 semaines d'accueil). Ce développement se fera en deux étapes :
 - le projet de proposer aux parents, outre un accueil pendant les 38 semaines d'école, 10 semaines d'accueil pendant les vacances scolaires;
 - le projet de créer un accueil structuré pour les enfants du cycle de transition se fera en collaboration avec le Conseil des établissements lausannois.

De plus, il s'agira de tenir compte des importantes modifications que l'école vaudoise va subir (projet HarmoS).

2. Lausanne a déjà signé des conventions de partenariat avec deux entreprises (le CHUV et le CIO). Le deuxième axe du plan de développement du RajL est **d'étendre ces partenariats avec d'autres entreprises voire d'autres communes**. Ce projet se subdivise en quatre phases :
 - signer des conventions avec les entreprises avec lesquelles nous collaborons déjà. On peut citer ORANGE, les hautes écoles (UNIL, EPFL), la clinique Cécil et LaPoste ;
 - étendre ces partenariats avec d'autres entreprises : Etat de Vaud, Philip Morris, la RSR, EOS ;
 - inciter d'autres entreprises à adhérer au RajL, les EMS lausannois, CS, CFF par exemple ;
 - étendre le réseau d'accueil de jour de Lausanne à d'autres communes si celles-ci en font la demande.
3. En ce qui concerne l'augmentation de l'offre, l'objectif pour Lausanne est :
 - **Pour le préscolaire, augmenter, d'ici 2012, la capacité d'accueil pour atteindre 50% de la population concernée (actuellement 45%)** en concrétisant les projets suivants :

Projets	Places à créer	ouverture
1.-Extension du Servan	24	Fin 2009
2.-Extension de l'Abri	12	2009
3.-Jardins de la Borde	68	2011
4.-Projet Béthusy/Toises	68	2009-2010
5.-Crèche de Philip Morris	110 (dont 22 pour Lausanne)	2010-2011
6.-Partenariat avec d'autres entreprises	66	2011-2012
Total	260 soit 65 par année en moyenne	Fin 2012

A ces projets, il faut ajouter l'importante disponibilité financière de la Fondation la crèche de Lausanne qui dispose d'un don de plus de fr. 2'000'000.- à faire valoir pour un projet de garderie. Après y avoir dans un premier temps renoncé, cette Fondation s'intéresse à nouveau au projet Rôtillon.

Les prévisions statistiques du Canton de Vaud qui prévoient une forte poussée démographique ainsi que les deux projets phare de la ville de Lausanne que sont « **3000 logements** » et « **Métamorphose** » n'influencent pas l'objectif présenté (50 % des enfants accueillis) mais auront probablement des conséquences sur le nombre de places à créer.

