

DFJ – Consultation LAc
Service de la protection de la jeunesse (SPJ)
Bâtiment administratif de la Pontaise
1014 Lausanne

Lausanne, le 30 mars 2004
S:\COMMUN\POLITIQUE\Position\2004\POL0408.doc
NOL/fkr

Projet de loi sur l'accueil de jour de l'enfance (LAc)

Mesdames, Messieurs,

La procédure de consultation mentionnée sous rubrique a retenu toute notre attention. Après avoir recueilli les avis de nos membres, nous vous communiquons ci-dessous notre détermination.

1. Le principe

Comme nous avons déjà eu l'occasion de l'exposer à plusieurs reprises, nos organisations soutiennent le principe de la mise en place d'un cadre légal visant à accroître le nombre de places d'accueil de la petite enfance. Compte tenu de l'importance, pour l'économie vaudoise, de pouvoir encourager et développer le travail féminin, nous nous déclarons de même favorables au principe d'une contribution des employeurs aux structures d'accueil, pour autant qu'elle demeure d'un montant raisonnable et qu'elle ne prenne pas la forme d'une nouvelle taxe ou d'un nouvel impôt. Ceci posé, nous insistons pour que le cadre légal réponde aux principes de simplicité, d'économie et de proximité des réalités concrètes. Ainsi, nous sommes d'avis que la prise en considération des crèches d'entreprise existantes doit être améliorée, que la Fondation prévue doit être en mesure de fonctionner selon des critères aisément discernables, financièrement supportables et qu'elle ne constitue par un nouvel édifice administratif alourdissant l'ensemble des procédures.

2. Les dispositions proposées

2.1 Le statut de la Fondation

L'article 5 du projet prévoit la création d'une Fondation de droit public intitulée « Fondation pour l'accueil de jour des enfants » (ci-après la Fondation). Sur le principe, nous sommes favorables à une telle création mais ne pouvons nous déclarer d'accord avec son statut de droit public. En effet, l'organisation et le fonctionnement de

la Fondation seront, selon le projet, détaillés dans un règlement émanant du Conseil d'Etat (art. 28), dont on ignore tout à l'heure actuelle et qui pourra être modifié au gré des fluctuations d'ordre politique. A l'article 24, il est uniquement précisé que le Conseil de Fondation est nommé pour 4 ans et qu'il comprend au moins trois représentants de l'Etat. Le nombre de représentants des milieux économiques, principal partenaire payeur de la Fondation, n'est pas mentionné, ce qui ne n'est pas acceptable.

Comme le rappelle P. Moor (Droit administratif III, p 69 et p 153), lorsque le capital est mis à disposition par l'Etat *et* par des tiers, et que ceux-ci participent à la création commune de la personne morale, il doit s'agir d'une fondation de droit privé et non de droit public. Toujours selon P. Moor (op.cit., p 153), il est également plus facile d'associer le secteur privé à des activités d'intérêt général en lui assurant la permanence de l'affectation des ressources qu'il met à disposition : en effet, en tant qu'institution de droit privé, la fondation jouit des garanties découlant de son statut (soumission à la surveillance instituée par le Code civil sur les fondations de droit privé et dissolution conformément aux règles du Code civil).

Nous demandons en conséquence que la Fondation obéisse à un statut de droit privé, ce qui aura l'avantage que les statuts et le règlement seront discutés avant la création proprement dite. Ce mode de faire est le seul qui respecte le rôle majeur joué par les organisations économiques dans le projet. Cela étant, nous serions prêts à contribuer au capital de la Fondation pour un montant qui reste à déterminer ; l'article 32 de la loi devrait être modifié en conséquence.

2.2 Contribution des employeurs et mode de perception

L'article 34 lettre c) prévoit que les ressources de la Fondation proviennent (...) « *des contributions des employeurs dans le cadre du fonds de surcompensation, conformément à la loi sur les allocations familiales* ». Cette disposition doit impérativement être précisée, du fait que les organes du fonds de surcompensation ne sont pas en mesure de percevoir eux-mêmes les contributions des employeurs et de procéder aux contrôles nécessaires. En outre, le mécanisme de perception n'est pas défini, ce qui constitue un flou gênant. Nous proposons en conséquence la formulation suivante :

Les ressources de la Fondation proviennent (...) « *des contributions perçues auprès des employeurs par les caisses d'allocations familiales pour le compte du fonds de surcompensation, conformément à la loi sur les allocations familiales* ».

Cette précision a le mérite de déterminer l'organe de perception, les caisses d'allocations familiales, et d'indiquer qu'elles rétrocèdent les sommes perçues au fonds de surcompensation qui les verse à la Fondation. Les caisses d'allocations familiales sont en outre équipées pour procéder aux contrôles nécessaires.

L'article 36 prévoit, à son 3^{ème} alinéa, que « *toutes les entreprises ayant leur siège dans le canton de Vaud, l'Etat et les communes en tant qu'employeurs sont assujettis à l'article 34 lettre c) de la loi* ». Cette formulation, peu précise, pourrait signifier qu'une entreprise multinationale ayant son siège dans le canton de Vaud serait astreinte à payer la contribution à la Fondation sur l'intégralité de son personnel, y compris celui à l'étranger ou dans d'autres cantons, ce qui n'est pas justifiable. Nous proposons que cette disposition soit libellée comme suit :

« *Sont employeurs au sens de l'article 34 lettre c) les personnes physiques et morales assujetties à l'article 4, chiffre 1 et 2 de la loi vaudoise sur les allocations familiales (LVAF)* ».

Cette formulation a pour premier mérite de faire coïncider le cercle des assujettis de la LAc à celui de la LVAF, ce qui simplifiera les règles et les modalités de perception de la contribution patronale. En outre, ce renvoi permettra de ne pas modifier la LAc lorsque la LVAF sera révisée dans le cadre des adaptations légales commandées par l'adoption de la nouvelle constitution.

2.3 Détermination de la contribution patronale

Le projet retient un taux de 0,09 % de la masse salariale soumise aux allocations familiales, ce qui correspond, selon les estimations, à une contribution patronale de l'ordre de 17,5 millions en 2005. Le 0,01 % de la masse correspond à un montant arrondi de 1'951'000 francs. Après consultation, le taux de 0,08 % ne doit pas être dépassé, compte tenu de la conjoncture économique et de la nécessité de ne pas diminuer outre mesure la capacité concurrentielle des entreprises vaudoises. Au demeurant, nous rappelons que, lors de nos discussions, c'est ce taux qui avait été présenté et que, dans le premier projet, il avait été envisagé une participation des employeurs de l'ordre de 10 millions de francs. Le taux de 0,08 % correspond à un effort de l'économie privée bien plus substantiel qu'évoqué alors.

De plus, la modification du taux de contribution doit pouvoir être effectuée avec un préavis d'une année (art. 36 al. 2).

2.4 Utilisation des ressources de la Fondation

Il est très important que l'usage des ressources de la Fondation demeure dans un cadre clairement délimité. A cet effet, nous souhaitons que l'article 31 du projet soit complété par deux dispositions : Il doit être clairement exposé que la Fondation participe, « *dans la mesure de moyens mis à sa disposition* », au financement des réseaux d'accueil de jour (...) et, sous forme de deuxième phrase : « *La Fondation ne peut s'endetter ni prendre des engagements excédant les moyens disponibles* ». Ces deux règles ont pour but de cerner plus précisément le cadre financier de l'action de la fondation, qui doit contribuer à développer l'accueil de l'enfance et participer aux coûts, sans toutefois se voir obligée de répondre à des besoins supplémentaires.

S'agissant du pourcentage de contribution aux salaires des professionnels, il nous paraît évident que seule une contribution de 25 % peut être envisagée, le modèle d'une participation de 30 % s'avérant déficitaire dès la seconde année. Le taux ne peut ainsi être qu'indicatif, la participation dépendant des ressources à disposition de la Fondation.

2.5 Prise en compte des structures existantes

Le projet de loi ne tient pas suffisamment compte du financement des structures existantes par les entreprises ou les communes. En effet, quelques entreprises ont d'ores et déjà fait l'effort de créer et d'entretenir des structures d'accueil de l'enfance, notamment la BCV, Philipp Morris, Bobst, Swisscom et Orange. Ces structures ont souvent des listes d'attente vu les demandes nombreuses de leurs propres collaborateurs et, de ce fait, n'ont pas d'intérêt à adhérer à un réseau qui risquerait de ne plus leur permettre de réserver la priorité à leurs collaborateurs. Avec les nouvelles dispositions, elles seraient amenées à devoir payer la contribution employeurs et, n'adhérant pas à un réseau, ne recevraient aucune contrepartie de la Fondation. En quelque sorte, ce serait punir les bons élèves puisque leur effort financier devrait être notablement augmenté. Les réponses à nos consultations

indiquent que le soutien financier des entreprises est important pour les garderies qu'elles mettent à disposition de leurs employées. Elles estiment également que les entreprises qui prennent déjà en charge le déficit de leur propre garderie, ne pourront pas supporter, en plus, le versement de 0,08% de leur masse salariale pour financer la création et le fonctionnement d'autres capacités d'accueil.

Dans un tel cas de figure, les entreprises ne souhaiteront plus continuer à financer leurs institutions. Ainsi, à court terme, la disparition des garderies d'entreprise provoquerait une demande supplémentaire sur le marché, ce qui irait à sens contraire du but poursuivi par la loi.

Il nous semble en conséquence indispensable, pour tenir compte de telles situations, que la Fondation rétrocède aux entreprises qui entretiennent une structure d'accueil tout ou partie de leurs cotisations, dans une mesure correspondant à leur effort financier.

Sur le plan des communes, on doit constater que le raisonnement s'applique également, du fait que celles qui assument d'ores et déjà une part importante des subventions aux institutions de l'enfance seront à nouveau contraintes de contribuer financièrement à la Fondation par la contribution sociale. Un mécanisme affiné doit tenir compte des efforts faits par les collectivités lors du calcul de leur contribution.

2.6 Contribution des communes

Le projet prévoit un mécanisme péréquatif en ce sens que la contribution des communes sera calculée en équivalent point d'impôt (art. 34 lit.b). Ce mécanisme ne nous paraît pas adéquat et doit être remplacé par une contribution à raison du nombre d'habitants. Les mesures reposant sur un système de péréquation sont déjà fort nombreuses dans l'édifice législatif vaudois. Il n'est pas opportun d'en introduire une supplémentaire par le biais de la LAc.

2.7 Prix facturé aux parents

Le projet prévoit que le prix maximum facturé aux parents ne peut dépasser le coût moyen cantonal fixé par la Fondation (art. 23 lit. d). Du fait des contingences locales parfois fort différentes et des pouvoirs d'achat divers selon les régions, l'introduction d'un critère cantonal est inadéquate. Nous considérons que les tarifs demandés aux parents doivent demeurer du ressort des réseaux qui décident aussi du montant des rémunérations versées aux collaborateurs des institutions.

2.8 Niveau de contribution de la Fondation

Le projet, à son article 7 al. 3, dit que le Conseil d'Etat fixe le barème de salaire des professionnels de l'enfance au-delà duquel le réseau n'est plus subventionné. Ce barème doit être fixé par la Fondation qui sera mieux à même de le déterminer, en fonction des moyens à disposition. Un barème qui obéirait à des critères politiques et non à des critères économiques entraînera fatalement une augmentation des coûts, ce qui sera préjudiciable au but de la loi.

2.9 Intégration des mères d'accueil dans les réseaux

L'article 23 lit. a) prévoit qu'un réseau sera reconnu dans la mesure où il propose des places d'accueil dans des institutions préscolaires, parascolaires ou chez des mères d'accueil. Dans un souci de conserver au dispositif prévu une proximité maximale avec la population, le traitement indifférencié

des mères d'accueil et des institutions ne nous paraît pas heureux. En effet, la densité de mères d'accueil dans une région commandera que la structure de coordination recouvre un grand nombre de communes. Au contraire, les institutions couvriront un nombre limité de communes. Vouloir incorporer les mères d'accueil au réseau aura fatalement pour conséquence de mettre en place des réseaux à l'assise territoriale très vaste, au détriment de la nécessaire proximité et de la maîtrise des coûts. Il est plus judicieux, en fonction des contingences locales, de prévoir que les structures de coordination des mères d'accueil pourront bénéficier du financement de la fondation, même si elles ne font pas partie d'un réseau.

2.10 Structures de coordination des mères d'accueil

L'exposé des motifs fait mention de la nécessité pour les structures de coordination de disposer d'une coordinatrice à plein temps (divisible en 2 mi-temps), ce qui signifie qu'une structure devra obligatoirement gérer au minimum 70 mères d'accueil (p. 16). Cette disposition va trop loin et ne tient pas suffisamment compte des contingences locales. En effet, dans les régions rurales, la densité de mères d'accueil sera nécessairement plus faible qu'en milieu urbain, ce qui induira des structures très étendues géographiquement et éloignées du terrain. Nous demandons un assouplissement de cette disposition dans le sens du maintien de la pratique actuelle (au minimum un poste à 30 %).

2.11 Priorité d'accueil en fonction de la situation sociale des familles

Les institutions de la petite enfance consultées ont pour souci de veiller à ce que la mixité sociale soit garantie dans les structures d'accueil, du fait que celles-ci ont également pour mission la socialisation des enfants. Inscrire dans la loi un principe de priorité en fonction de la situation sociale (art. 23 lit e) aura pour conséquence d'institutionnaliser les structures pour enfants « défavorisés », ce qui n'est socialement pas souhaitable et constitue une limite au libre choix des parents. En outre, le but de la loi est d'accroître le nombre de places d'accueil afin de permettre aux mères de mieux concilier vie professionnelle et vie de famille. L'effort consenti par les employeurs tient compte de cette réalité. Les structures d'accueil doivent permettre à tous les parents qui en ont le désir et non seulement à ceux qui sont socialement défavorisés de bénéficier d'une place. Cette disposition doit être supprimée.

2.12 Multiplication des cadres de référence

A huit reprises, la mention « cadre de référence » figure dans le projet (art. 8, 10, 11, 12, 15, 16, 19, 38). Ces cadres de référence sont déterminés par le Département. Non précisées dans la loi ou dans un règlement, les dispositions qui figureront dans les cadres de référence ne peuvent être appréciées. L'administration aurait ainsi le pouvoir, en dehors de tout contrôle politique, d'influencer les conditions de l'accueil de l'enfance. Nous sommes d'avis que la notion de cadre de référence doit être d'un usage limité et que, dans tous les cas, ces cadres de référence doivent être publics. Le SPJ doit demeurer l'instance qui fixe les critères nécessaires à l'autorisation d'exploiter et contrôle leur application dans le temps, sans s'immiscer dans la gestion quotidienne des institutions.

2.13 Contrôle et retrait de l'autorisation dans l'accueil de jour préscolaire et parascolaire

Le projet prévoit (art. 13 et 14) que les directeurs d'institution seront responsables de vérifier la probité et les titres du personnel occupé dans les institutions. En ce qui concerne le directeur lui-même, rien n'est prévu. De ce fait, nous considérons que ces responsabilités doivent appartenir à l'organe suprême

de l'institution, c'est à dire le comité de l'association ou le conseil de fondation, qui peuvent le déléguer au directeur de l'institution.

2.14 Normes d'encadrement dans les structures d'accueil

Les normes actuelles du SPJ correspondent dans l'ensemble aux pratiques des autres cantons (EMPL p. 8). Nous relevons cependant que le canton de Vaud mentionne l'encadrement par des professionnels alors que les autres cantons déterminent le nombre d'adultes. Le recours exclusif à des professionnels – outre qu'il exclut toute forme de bénévolat par des personnes non certifiées mais souvent qualifiées – est générateur de pénurie et de nature à augmenter les coûts de structures. Nous considérons qu'un alignement sur les normes des autres cantons est nécessaire.

2.15 Coûts de fonctionnement de la Fondation

L'exposé des motifs retient un montant minimum de 450'000.- francs pour les coûts de fonctionnement de la Fondation, ce qui est manifestement trop élevé. Il ne s'agit pas de créer une structure supplémentaire avec trois postes de travail à plein temps, mais d'encourager la création de nouvelles places d'accueil pour la petite enfance. Une grande partie des tâches qui seront assumées par la Fondation pourront être déléguées aux organisations actives sur le terrain, qui sont parfaitement à même d'appuyer les institutions dans leurs projets de développement. Nous demandons que les structures administratives de la Fondation demeurent le plus raisonnable possible.

2.16 Entrée en vigueur de la loi

Nous attirons votre attention sur le fait que la date d'entrée en vigueur de la loi devra impérativement être fixée un 1^{er} janvier. Toute autre date d'entrée en vigueur ne permettra pas de percevoir les diverses contributions dans de bonnes conditions et serait générateur de coûts administratifs disproportionnés.

Lors des travaux préparatoires, vous avez laissé entendre que, sur la base des remarques reçues au cours du processus de consultation, des entretiens auraient lieu avec les principaux partenaires du projet. C'est très volontiers que nous sommes à disposition pour une rencontre.

Dans cette attente, nous vous remercions de l'attention que vous porterez au présent courrier et vous prions de croire, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre considération distinguée.

**Chambre Vaudoise du Commerce
et de l'Industrie**

Fédération Patronale Vaudoise

Jean-Luc Strohm
Directeur

Norma Luzio
Sous-directrice

Jean-François Cavin
Secrétaire général

Jean-Hugues Busslinger
Secrétaire patronal