

Annexe 2

De la garderie de Bellevaux au Réseau-L : le développement de la politique d'accueil de jour de la petite enfance à Lausanne en trois étapes¹

- 1.1 Un moment fondateur : la garderie de Bellevaux et les premiers pas de la politique d'accueil de jour de la Ville de Lausanne (1949-1969)..... 1
- 1.2 Une politique publique en construction (1960-1985)..... 2
 - 1.2.1 Des premières réalisations aux premières critiques 2
 - 1.2.2 Le tournant des années 80 3
- 1.3 En route vers le Réseau-L (2003-2019) : la cantonalisation de la politique d'accueil de jour .6

L'histoire lausannoise du placement extrafamilial des enfants en âge préscolaire est longue. Son dispositif communal remonte aux premières initiatives municipales lancées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Son développement est marqué par une croissance rythmée par les mobilisations croisées, d'abord politiques puis citoyennes, qui façonneront peu à peu le paysage des crèches lausannoises. Le rappel proposé ici s'articule en trois grandes étapes lors desquelles les questions centrales qui nourrissent aujourd'hui encore les projets et les débats sont déjà abordées : le nombre de places et leur public cible, leur financement et la qualité de l'encadrement.

1.1 Un moment fondateur : la garderie de Bellevaux et les premiers pas de la politique d'accueil de jour de la Ville de Lausanne (1949-1969)

Quand le médecin et conseiller communal Maurice Jeanneret dépose une motion en 1946 demandant à la Municipalité d'étudier la situation des « petits enfants dans les milieux salariés de la ville et la création de pouponnières, garderies et jardins d'enfants »², il s'appuie sur le constat d'un retard de Lausanne en comparaison d'autres villes en Suisse. Il n'y a à l'époque, outre quelques crèches privées ou religieuses dans les quartiers sous-gare, que deux institutions privées et subventionnées par la Ville : la Pouponnière et l'Abri à Beaumont et la garderie du Pré-du-Marché³. Sur la base d'une étude menée par la Municipalité, le Conseil communal adopte finalement le projet de création d'une garderie à Bellevaux, premier quartier identifié comme prioritaire avec quelques autres (Montelly, Tivoli, Prélaz et le Centre) pour l'établissement de nouvelles garderies.

Si le projet ne génère quasi aucune opposition, la Municipalité a conscience de se lancer dans une expérience nouvelle et ne souhaite pas fixer à ce stade des règles précises sur les critères d'accès à la prestation ni sur les tarifs. Le choix des quartiers a été guidé par divers exemples montrant combien les familles qui y vivent sont soumises, plus qu'ailleurs, à des contraintes économiques qui poussent notamment certaines mères à devoir travailler pour compléter les revenus du ménage et à devoir trouver des solutions d'urgence pour assurer la garde de leurs enfants. Si certains relèvent le risque de voir quelques mères « *tentées de donner trop facilement leur enfant [...] pour jouir d'une plus grande liberté et se rendre plus facilement au cinéma, au dancing ou au tea-room* »⁴, la majorité du Conseil communal soutient la motion Jeanneret et adopte le crédit nécessaire à la construction et à l'exploitation de la première garderie municipale lausannoise qui ouvrira ses portes le 15 novembre 1949.

L'attention est portée à la fois sur la nécessité de construire du neuf et sur les qualifications du personnel engagé pour garantir un environnement et une prise en charge de qualité : la directrice doit être une infirmière diplômée, accompagnée d'une nurse, d'une surveillante, d'une cuisinière et d'une aide. Il est prévu une personne pour sept enfants, pour un maximum quotidien de 40 à 45 enfants, dans une

¹ Ce récit historique se conçoit surtout comme un essai et une mise en contexte. Il n'a pas la prétention de coller aux exigences et aux standards en vigueur dans le monde scientifique. Il s'appuie quasi-uniquement sur des sources municipales publiées, soit les rapports de gestion annuels et les débats du Conseil communal, avec quelques rares emprunts aux sources similaires cantonales et à de la littérature secondaire. Une histoire approfondie des crèches lausannoises et de la politique d'accueil de jour communale, voire cantonale, reste à notre connaissance à rédiger.

² Bulletin du Conseil communal (ci-après BCC), séance du mardi 17 juin 1947, Présentation et discussion du rapport-préavis concernant la motion de M. Jeanneret et consorts.

³ Propriété de la Fondation Crèche de Lausanne créée en 1881, elle est souvent présentée comme « la première crèche de Suisse romande ». Elle déménagera à la rue du Clos-de-Bulle en 1962 où elle est encore en activité. <https://fondationcrechedelausanne.ch/historique/>, consulté le 20.4.2022.

⁴ BCC, séance du mardi 29 juin 1948, p. 367.

structure ouverte de 6h du matin jusqu'en fin d'après-midi voire 19h du lundi au samedi, avec des exceptions possibles le dimanche ou la nuit en cas d'urgence. Les locaux prévus reproduisent le modèle de la garderie d'Altenberg à Berne : des espaces distincts pour les enfants jusqu'à deux ans pour lesquels une cuisine et une chambre de bains spécifiques sont prévues ; les enfants de deux à cinq ans occupent le reste de l'étage où une « pièce (6 sur 8,3) » sert de réfectoire et de salle de jeux pour 20 enfants. Un vestibule relie le vestiaire « au garage des voitures d'enfants » et permet ainsi que, en hiver, « les enfants sortent déjà installés dans leur poussette »⁵. La garderie est enfin complétée par une salle de 6 sur 10 mètres pour une dizaine d'enfants de cinq ans, un appartement pour la directrice et la nurse ainsi qu'un local de trois mètres sur trois pour la buanderie.

La fréquentation n'atteindra toutefois pas les projections initiales mais elle ira en progressant : entre huit et 18 enfants par jour pour un total de plus de 3'600 à l'année pour atteindre 6'700 enfants en 1951 et 31 par jour en 1952. Surtout, conformément aux projets initiaux, d'autres garderies seront ouvertes : une garderie voit le jour à Montelly en 1954, une troisième à Valency dix ans plus tard et une quatrième à l'Ancien-Stand en 1966. Désormais sous l'égide d'un Service des activités parascolaires créé au sein de la Direction des Ecoles en 1965, les crèches et garderies lausannoises font l'objet d'un rapport d'activité en bonne et due forme et marquent l'entrée dans une phase plus routinière⁶. Décomptée en nombre de journées annuelles, la fréquentation atteint un pic en 1967 avec près de 40'000 journées/enfants prestées. Au total, les quatre garderies municipales offrent 244 places en 1969. Les huit structures privées comptent elles 333 places⁷.

Ce récit détaillé est donc celui d'un moment fondateur : non seulement celui de la première garderie municipale mais plus largement celui de la politique d'accueil de la petite enfance à Lausanne. Il en contient en effet les germes des développements à venir et des débats ultérieurs, il en définit les lignes de conflits et les points aveugles : quelle offre, tant quantitative que qualitative, pour quel public ? Toutes les mères ou celles uniquement qui sont obligées de travailler ? Faut-il coordonner l'action publique avec les initiatives privées et si oui comment ? Selon quelles modalités de financement ? Suite à diverses interpellations déposées au Conseil communal, la Municipalité présente un rapport-préavis en 1969 et esquisse des réponses à ces questions. Elle marque ainsi une nouvelle étape dans le développement de la politique d'accueil de jour.

1.2 Une politique publique en construction (1960-1985)

Le rapport-préavis n° 69 est établi en réponse à trois motions déposées entre 1965 et 1969. Il fournit l'occasion à la Municipalité d'établir un premier bilan approfondi des activités des garderies sur l'ensemble du territoire communal : nombre de places, frais d'exploitation et qualifications du personnel, composition, revenu, loyer et origine des ménages ou encore tarifs appliqués y sont présentés⁸. Ce rapport pose, surtout, les bases de la future politique en la matière qui va peu à peu intégrer les structures privées dans le dispositif.

1.2.1 Des premières réalisations aux premières critiques

La Municipalité attribue aux 244 places des garderies municipales un rôle complémentaire aux 333 places proposées par les garderies privées, souvent débordées. Elles offrent d'abord, dit-elle dans la continuité des choix faits jusqu'ici, une réponse aux besoins des « *mamans [qui] ont l'obligation de travailler hors du foyer familial parce qu'elles sont seules (veuves, divorcées, célibataires ou parce que le gain de leur mari est insuffisant [...])* »⁹. Lors des débats, la question de la spécificité des prestations publiques émerge : la Ville doit-elle à terme ouvrir ses portes aux femmes qui souhaiteraient une place d'accueil au seul motif de satisfaire une « convenance personnelle » ? Le Conseil communal tranchera par la négative, suivant en cela l'avis de la Municipalité. Ensuite, s'agit-il d'encourager la création de garderies privées, portées par des associations de quartiers et, à ce titre, subventionnées par les

⁵ BCC, Séance du 8 juin 1948, p. 223.

⁶ Les informations chiffrées présentées ici proviennent des différents rapports de gestion de la Municipalité pour les années évoquées.

⁷ BCC, rapport-préavis n° 253 « Garderies d'enfants », séance du 22 avril 1969. Les crèches privées sont : la Garderie de l'Association populaire d'entraide familiale (APEF), la Crèche italienne, la Pouponnière et l'Abri, l'Ecole maternelle du Valentin, Le Foyer et pouponnière du Servan, la Garderie du personnel de l'hôpital et la Garderie des Editions Rencontre.

⁸ Par exemple, on y apprend qu'il y a huit mères seules, 50% de familles italiennes et espagnoles, que plus de 50% des familles n'ont qu'un enfant.

⁹ A un moment où, selon des membres du Conseil communal, « l'émancipation féminine pousse de plus en plus de femmes, voire de jeunes mères, à exercer une activité lucrative par convenance personnelle », BCC, séance du 18 novembre 1969, p. 1016.

pouvoirs publics ?¹⁰ La Municipalité souhaite en tous les cas inviter les entreprises à créer des garderies pour offrir des places aux enfants des mères qui y travaillent. En attendant, même limitées à ce rôle complémentaire, les garderies municipales souffrent d'un manque de places. Un plan de développement est présenté qui prévoit la construction de garderies à l'avenue de Cour (dans un quartier qui souffre particulièrement – déjà ! – d'un manque de places), aux Bergières, à Saint-Martin, ainsi que dans les nouveaux quartiers de la Bourdonnette et de la Grangette.

Dans ce rapport et les débats qu'il suscite, c'est également la question des coûts et des tarifs qui occupe une place centrale. Comme si les exigences formulées par Maurice Jeanneret 20 ans plus tôt continuaient de façonner la politique communale. En réponse aux critiques dénonçant la hausse importante des tarifs instituée à l'occasion du nouveau barème de 1964¹¹, la Municipalité, exemples et comparaison à l'appui, souligne combien la prestation reste accessible pour les familles modestes. « *Il est donc possible de rassurer entièrement celles et ceux qui craindraient que les garderies municipales n'abritent, à des tarifs réduits, que des enfants de parents aisés* », conclut par exemple la présidente de la commission chargée de présenter le rapport-préavis¹². C'est sous l'angle des coûts également qu'est abordée la thématique de la qualification du personnel. On apprend que pour chaque garderie, il y a désormais, outre la directrice et la cuisinière déjà prévues à Bellevaux, « *une à trois nurses, trois à cinq jardinières d'enfants et une à trois employées de maison* » selon la taille de l'institution. Surtout, la Municipalité rappelle que les effectifs sont importants afin d'assurer des ouvertures hebdomadaires qui dépassent une semaine de travail ordinaire et qu'il est important de disposer d'un personnel qualifié parce que « *l'ancienne conception de la surveillance pure est périmée [et qu'il] ne s'agit pas seulement d'assurer la nourriture et les soins d'hygiène aux enfants [...] mais tout autant de leur offrir un encadrement attentif et chaleureux, ainsi que des activités éducatives variées* ». ¹³

Le cadre réaffirmé par le rapport-préavis de 1969 sera toujours en vigueur dix ans plus tard. Mais il se fissure : la pression sur les garderies semble pourtant moins forte dans les années 1970. La mise en service de deux nouvelles garderies municipales à la Bourdonnette (1973) et aux Bergières (1975) offre une centaine de places supplémentaires et l'offre globale, en comptant les structures privées et pour partie subventionnées, est alors estimée à « *quelque 700 places* »¹⁴. La Municipalité évoque même des phases de baisse de fréquentation dues notamment aux départs à l'étranger de familles immigrées en raison de la crise économique. Face à cette situation, la Municipalité admet en 1980 que des enfants ont été accueillis dans la décennie précédente « *pour des raisons diverses : santé de la maman, désir d'occuper un emploi par convenance personnelle [...]* »¹⁵, remettant par là en cause un des principes formalisés dans le rapport-préavis de 1969.

Sur cette question et sur d'autres, les critiques s'accumulent et susciteront un débat public et politique important. Elles sont notamment le fait d'un collectif militant réunissant des parents actifs dans la conduite des quelque 15 haltes-garderies, créées dans les années 1970, en particulier ceux de la Gardoche, et qui se réunissent dans le « *Groupe Garderies et Haltes-Garderies* » (ci-après GGHG), créé en 1978. Il adresse une pétition aux autorités et trouvera un relais politique en la personne du conseiller communal Christian Jordan qui dépose une motion en 1978.

1.2.2 Le tournant des années 80

La motion demande certes à la Municipalité d'établir une statistique annuelle de la fréquentation et l'établissement d'un plan de développement sur la base d'une enquête sur les besoins futurs des quartiers¹⁶, mais les critiques portent davantage sur les critères d'accès et les tarifs, le soutien public

¹⁰ Cette question sera d'actualité quelques années plus tard avec la « Gardoche » (cf. ci-dessous).

¹¹ Le rapport et les débats y relatifs au Conseil communal nous apprennent qu'un nouveau tarif est entré en vigueur en 1968, en remplacement du précédent établi en 1964. Il ne nous a pas été possible de trouver trace d'autres tarifs entre 1949 (où rien n'était encore fixé) et 1964.

¹² BCC, séance du 18 novembre 1969, p. 1019. Il n'est pas possible ici d'effectuer une comparaison avec la situation actuelle. Cela nécessiterait des analyses plus approfondies. Il apparaît en tous les cas qu'en comparaison avec d'autres villes ou communes, sur la base des informations fournies par la Municipalité, les tarifs et les coûts d'une place à Lausanne sont moindres.

¹³ BCC, séance du 22 avril 1969, p. 378.

¹⁴ BCC, rapport-préavis n° 85 « Garderies d'enfants et haltes-garderies », séance du Conseil communal du 11 mars 1980, p. 135. En réponse à la motion Christian Jordan du 23.5.1978, d'une pétition relative aux haltes-garderies et à une demande de soutien financier à la halte-garderie « La Gardoche ».

¹⁵ Ibid., p. 190.

¹⁶ Cette enquête, la première du genre, sera réalisée en 1981 auprès des parents par un institut de sondage privé et nourrira les débats relatifs au rapport-préavis n° 192 bis (voir plus bas). Elle offre un clin d'œil à la situation actuelle où le présent rapport-préavis s'appuie sur une enquête similaire (avec des méthodes différentes) menée par la société Microgis.

aux structures privées, le rôle des parents ou encore le contenu pédagogique et le personnel¹⁷. Les deux rapports présentés par la Municipalité en 1979 d'abord et en 1985¹⁸ ensuite lui permettront de préciser de nombreux aspects de la politique d'accueil de jour lausannoise. Ils formalisent sans conteste les bases terminologiques, procédurales et financières du dispositif qui est en vigueur encore aujourd'hui et que la LAJE et la création du Réseau-L ne feront que renforcer. Nous nous proposons dès lors de les passer en revue.

Définir les structures

Pour la première fois, dans sa réponse de 1985, la Municipalité distingue cinq catégories de structures. Les crèches-garderies-nurseries qui accueillent des enfants de six semaines à six ou sept ans, soit jusqu'à l'entrée à l'école primaire. Les crèches-garderies accueillent quant à elles des enfants dès deux ans et demi et jusqu'à l'entrée à l'école primaire. Ces deux structures considérées comme des « garderies » sont ouvertes douze heures par jour, l'inscription est obligatoire et la fréquentation est possible sur une journée entière, une demi-journée ou de manière plus partielle. Troisième catégorie, « le service d'accueil pour enfants (mamans de jour) sert d'intermédiaire entre deux familles ». Cette prestation, créée en 1976 et confiée alors à la Direction de la sécurité sociale, a été intégrée en 1978 à la Direction des écoles et donc au dispositif d'accueil de la petite enfance. La Municipalité subventionne les salaires de deux coordinatrices chargées de piloter le dispositif naissant. Enfin, les haltes-garderies sont prévues pour des enfants dès deux ans et demi, accessibles « pour quelques heures en principe », sans inscription et ouvertes entre deux et quatre demi-journées par semaine ; tandis que les jardins d'enfants sont ouverts entre deux et quatre heures par jour, accessibles sur inscription pour des enfants de deux ans et demi à six ans.

Clarifier les critères d'accès

Dans les années 1970, on l'a vu, la Municipalité avait de fait assoupli les critères fixés en 1969 et admis des enfants pour d'autres raisons que les seules contraintes financières qui forçaient la mère à travailler. Dans un débat vif porté notamment par le GGHG, certain-e-s dénonçaient la stigmatisation des « cas sociaux » générée par une telle politique et souhaitaient que les ménages puissent placer leurs enfants pour d'autres raisons. La Municipalité estime à cet égard en 1980 que « près du tiers des effectifs [des garderies municipales sont] constitués d'enfants issus de familles où le problème financier n'est pas la cause principale de la demande d'admission ». L'enquête menée en 1981 auprès des parents a révélé que « pour plus de la moitié des parents interrogés, la recherche d'un milieu éducatif propice à l'épanouissement de leur enfant représente la motivation essentielle »¹⁹. Prenant appui sur une réalité née dans les années septante et relayant les préoccupations exprimées par les parents, la Municipalité conclut son rapport sur ce point en établissant une règle d'admission qui préfigure les trois motifs formalisés par la LAJE en 2018 : elle distingue en effet une inscription prioritaire pour les enfants dont les parents « ont l'obligation matérielle de travailler ou sont étudiants » et une inscription au plus à 60% pour toutes les autres situations (« travail à temps partiel, recherche d'emploi, indications pédiatriques, mise en contact de l'enfant avec d'autres enfants – socialisation »).

Intégrer et subventionner les structures privées

Les mobilisations de la Gardoche et plus largement des parents qui animaient les haltes-garderies bénévoles dans différents quartiers vont porter leurs fruits. Au travers des critiques qu'elles portent contre la politique d'accueil de jour de la Municipalité, elles mettent au jour des problèmes que cette dernière va en partie reconnaître. Ces structures répondent à un réel besoin à la fois dans certains quartiers dans lesquels il n'y a que peu ou pas de crèches ou de garderies et également au regard des besoins exprimés en termes de motifs de garde. A ce titre, la Municipalité va entrer en matière sur des

¹⁷ Pour un résumé utile de ces débats à partir d'un cas particulier, se référer à P. Jeanneret, *La Gardoche. 37 ans de garderie communautaire*, Lausanne, Association la Gardoche et le SAJE, [2014].

¹⁸ BCC, rapport préavis n° 192 bis. « Politique communale en matière de garde d'enfants : organisation des services d'accueil et principes de subventionnement. Réponse complémentaire à la motion Christian Jordan ». Discuté en séance du Conseil communal le 17 décembre 1985. Cette réponse complémentaire était prévue suite à la conduite annoncée en 1979, d'une enquête menée par un bureau de sondage privé sur les besoins en places auprès d'un échantillon de parents dans différents quartiers de Lausanne. Les résultats de cette enquête mandatée en 1981 sont discutés dans ce rapport.

¹⁹ Ibid., p. 2061.

demandes de subventions réclamées par ces structures et les intégrer dans le dispositif communal de deux manières.

D'abord, en réponse à une demande exprimée en 1979 à la fois par le GGHG et la motion Jordan, elle va accepter une proposition du Conseil communal conduisant à la création d'une association privée, l'Association des centres d'accueil de l'enfance (ACAE) qui deviendra son interlocutrice qui « pourrait discuter valablement des questions relatives à l'activité de ses membres »²⁰. Quatre ans plus tard, cette association bénéficie de deux postes de jardinière d'enfants itinérante²¹, financés par la Ville, offrant un conseil auprès des haltes-garderies. Après quatre ans d'activité toutefois, cette association n'a pas encore réussi, aux yeux de la Municipalité, à jouer son rôle de porte-parole de l'ensemble des structures privées. Quoiqu'il en soit, il apparaît en tous les cas que dès ce moment-là, la collaboration avec les structures privées se renforce.

C'est également par le biais de l'établissement d'un nouveau système de subventionnement que les structures privées intègrent pleinement le dispositif. Né des critiques portées par la Gardoche qui demandait par ailleurs un subventionnement de ses propres activités²², ce nouveau système qui est détaillé dans le rapport de 1985 clarifie une situation qui, jusqu'alors, prévoyait deux modalités d'aide financière publique des structures privées. La majeure partie des structures subventionnées avait conclu des accords avec la Ville de manière annuelle, sous la forme d'un montant négocié selon la situation spécifique de chaque structure. Un autre système réunissait les structures plus récentes. Né en 1976 à l'occasion d'une collaboration avec la garderie privée du Servan, dans un quartier qui souffrait d'un manque de places, il prévoyait la garantie du prix de journée. Constatant que ces différentes modalités manquaient de lignes directrices et concernaient autant des institutions qui disposaient de solides assises financières (la Pouponnière et l'Abri ou la Fondation Crèche de Lausanne) que des structures dont l'existence dépendait directement de l'aide publique (l'APEF, la Chenille ou la Gardoche par exemple), la Municipalité propose d'unifier le système de subventionnement. Après avoir soupesé les avantages et les inconvénients des deux systèmes, tant pour les organismes privés que pour les comptes publics, la Municipalité décide de proposer un mode unique de « subvention annuelle fondée sur le prix de journée ». Elle instaure ainsi un partenariat public-privé qui prévoit notamment la présence d'un représentant de la Commune au comité de chaque association privée.

Fixer un tarif

Dans ses déterminations relatives aux modalités de subventionnement, la Municipalité prévoit que les parents continuent de participer aux frais. Elle installe un nouveau système pour remplacer celui en vigueur depuis 1978. Fixant un revenu déterminant sur la base du revenu brut des ménages et une taxation progressive, ce système prévoit de découper la journée en cinquièmes d'occupation pour nuancer l'effet sur les tarifs et coller davantage à l'occupation effective. Ainsi, une matinée de 6h45 à 14h équivaut à 3/5 ; idem pour un après-midi de 12h à 18h45. Un matin raccourci de 6h45 à 12h et un après-midi de 14h à 18h45 équivalant à 2/5. De plus, une réduction est prévue en cas de placement d'un deuxième ou d'un troisième enfant, voire davantage pour les familles plus nombreuses.

C'est sur la base de ce rapport-préavis fondateur que le développement de la politique d'accueil de jour va se poursuivre et se consolider. Le système des cinquièmes sera finalement abandonné en 1995, en raison de critiques à la fois des parents et des professionnels qui en soulèvent la trop grande complexité, au profit du système encore en vigueur aujourd'hui qui prévoit un découpage de la journée en pourcents, une contribution des parents selon le revenu net et un barème progressif plafonné par un taux et un revenu maximums. Grâce aux clarifications des modalités de subventionnement en vigueur depuis 1986, la Municipalité peut se réjouir en 1993 du fort développement des places offertes²³ : +50% pour

²⁰ BCC, séance du 11 mars 1980. Discussion du rapport-préavis n° 85, p. 198.

²¹ Elles deviennent dans le rapport n° 192 bis des « éducatrices itinérantes ».

²² La Municipalité hésitait encore, en 1980, à user de l'argent public : « elle n'entend pas [...] prendre en charge, à grands frais, des enfants qui seraient placés pour des motifs de pure convenance personnelle par leurs parents ». BCC, rapport-préavis n° 85, discuté en séance du 11 mars, 1980, p. 140.

²³ Un état des lieux est présenté dans un rapport-préavis de 1993 : « Politique de la petite enfance à Lausanne. Extension de la capacité d'accueil de trois centres de vie municipaux », rapport-préavis n°246, 4 juin 1993, discuté en séance du Conseil communal le 7 septembre 1993.

les bébés, +39% pour les moyens, et +149% pour les écoliers²⁴, soit une augmentation globale de 1'132 places pour l'accueil des 0-6 ans. Près de 15 millions d'investissements sont consentis par le Conseil communal entre 1985 et 1993 qui ont permis surtout l'agrandissement des crèches et garderies existantes, dénommées Centres de vie enfantine (CVE) depuis 1989, mais également la création du 7^e CVE municipal, celui des Grangettes. La Municipalité insiste aussi sur le souci apporté à la qualité de la prise en charge qui s'est traduite par une revalorisation salariale des professionnel-le-s du secteur intervenue en 1988. Autre innovation qui achève de préfigurer le système actuel, la création en 1994 du Bureau d'information aux parents (BIP), confié alors à l'ACAE, transféré en 2004 au Service de la petite enfance (SPE²⁵) qui facilite l'identification de l'offre et des besoins en places d'accueil sur le territoire communal. Enfin, en réponse à une motion, la Municipalité décide en 1997 de favoriser le partenariat avec les crèches d'entreprises, existantes ou à venir, sur le modèle déjà actif entre le CHUV et la Pouponnière et l'Abri et qui permet là aussi d'augmenter les places d'accueil de jour pour les enfants lausannois ou pour les enfants dont les parents travaillent à Lausanne²⁶.

Ce rapport-préavis n° 192 bis de 1985 constitue à n'en pas douter une étape cruciale dans l'histoire de la politique d'accueil de jour de la Ville de Lausanne. En précisant les structures, en intégrant les institutions privées dans un système unique de subventionnement qui va servir également à favoriser le partenariat avec les crèches d'entreprises dès 1998, en remodelant le tarif, en clarifiant les critères d'accès, et en systématisant une planification du développement de l'offre et des infrastructures, il pose les bases du contenu et du fonctionnement du Réseau-L créé vingt ans plus tard.

1.3 En route vers le Réseau-L (2003-2019) : la cantonalisation de la politique d'accueil de jour

Le fort développement des années 1990 facilité par la clarification du dispositif et le renforcement des partenariats ne suffit toutefois pas à satisfaire une demande en constante augmentation. C'est le constat qui ressort en tous les cas d'un rapport-préavis de 2003 qui établit, une fois de plus, un état des lieux et dresse un plan de développement pour les années à venir²⁷. A cette date, l'ensemble des structures municipales et privées subventionnées offre, avec l'accueil familial, près de 1'900 places. Rappelons ici que ce total était estimé à environ 700 places en 1969. Les différents projets proposés conduiront à la création, à l'horizon 2006, de près de 600 nouvelles places avec, notamment, la création de trois nouveaux CVE (Faverge, Prélaz et Chailly) et des extensions de diverses structures existantes²⁸. C'est dans ce rapport également que se généralise le recours systématique à une typologie distinguant les structures selon leur horaire d'ouverture : les structures à temps d'ouverture élargie (TOE), les structures à temps d'ouverture restreint (TOR) et les structures à temps d'ouverture scolaire (TOS). Ce dernier terme regroupe de fait les APEMS (dont l'existence a été formalisée en 1998) et n'aura pas le même succès symbolique que les TOE et les TOR qui seront repris lors de la cantonalisation du dispositif sous l'égide de la FAJE dès 2006. Ces TOS vont peu à peu disparaître et le terme d'APEMS sera amené au succès qu'il connaît aujourd'hui. C'est également suite à ce rapport-préavis que la Municipalité va transférer le BIP, jusqu'alors piloté par l'ACAE, au SPE. Ce transfert s'accompagne de ressources nouvelles : s'il continue de fournir des informations et des conseils aux parents, il peut dorénavant conduire sa mission de suivi du dispositif à l'aide d'un outil informatique nouveau, le logiciel iCARE qui permet à la fois la tenue d'une liste d'attente centralisée (LAC) des demandes de placement que les parents lui adressent et le développement d'une coordination accrue avec les CVE.

Le récit proposé jusqu'ici a mis l'accent sur les développements à Lausanne. Cette année 2003 marque une nouvelle étape avec ce rapport-préavis exhaustif adopté par le Conseil communal. Au niveau cantonal, cette date n'est pas anodine : depuis plusieurs années en effet, la question de l'accueil de jour

²⁴ En 1988 en effet, les APEMS sont institués et, dans la foulée, des Unités d'accueil pour les petits écoliers (UAPE) sont créées. Voir le rapport-préavis de la Municipalité en réponse au postulat De Paolis et consorts (en préparation).

²⁵ Ce service a été créé en 2003, par la division interne des activités du Service de la jeunesse et des loisirs. Celui-ci garde son intitulé et se concentre sur les prestations parascolaires et socioculturelles.

²⁶ « Politique de la petite enfance à Lausanne. Encouragement aux crèches d'entreprises », rapport-préavis n° 270, 17 septembre 1997, discuté en séance du Conseil communal les 3 et 10 février 1998.

²⁷ « Politique de la petite enfance à Lausanne. Etat des lieux et projets à réaliser pour les années 2003 à 2006 », Rapport-préavis n° 2003/23, 28 mai 2003, discuté en séance du Conseil communal les 16 et 25 novembre 2003.

²⁸ Dans les faits, les Jardins de Prélaz ouvriront en août 2005 (8^e CVE municipal) ; le CVE de la Cité (qui absorbe la Cour des Miracles) au 1^{er} janvier 2006 devient le 9^e, peu après la création du CVE privé subventionné de Chailly (octobre 2005).

devient l'objet d'un débat public et politique. Celui-ci prend une tournure nouvelle au début des années 2000 : une révision de la loi sur la protection de la jeunesse (LPJ), entrée en vigueur en 1978²⁹, est amorcée au milieu des années 1990³⁰ ; une initiative populaire aboutit, qui demande « des places suffisantes en garderie et en nurserie » ; la nouvelle Constitution vaudoise de 2003 prévoit un nouvel article 63 qui exige des communes et de l'Etat, en partenariat avec le privé, qu'ils assurent un accueil préscolaire et parascolaire des enfants ; enfin, diverses interpellations au Grand Conseil sur ce sujet vont conduire le Conseil d'Etat à proposer au Grand Conseil un projet de loi sur l'accueil de jour susceptible de donner une vraie dimension cantonale à la politique d'accueil de jour. Constatant une très grande diversité des situations dans le canton, une grande variété des offres, et de leur accessibilité financière, à disposition des familles et rappelant l'importance d'une politique qui est au croisement d'enjeux sociaux et économiques majeurs (égalité hommes-femmes, conciliation famille-travail), le Conseil d'Etat propose un projet de loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE). Celle-ci vise à garantir une meilleure offre en places d'accueil de jour (préscolaire, parascolaire et mamans de jour) sur l'ensemble du territoire cantonal avec l'appui d'une nouvelle instance, la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) chargée d'en coordonner le développement et financée de manière tripartite par l'Etat, les communes et les employeurs. Sous l'égide de la FAJE, le développement de l'offre s'accélère : forte de plus de 10'000 places tout domaine confondu, l'offre en places d'accueil de jour se monte en 2020 à plus de 25'000. Entretemps, les subventions allouées par la FAJE aux différents réseaux vont doubler en 16 ans : octroyées selon un pourcentage de la masse salariale engagée par les différents réseaux à hauteur de 16% en 2006, ce taux se monte actuellement à 32%.

Si la LAJE et la FAJE marquent sans aucun doute une étape clé de la cantonalisation de la politique d'accueil de jour, un appui fédéral bienvenu va également contribuer à la développer. Depuis 2003 en effet, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) développe un programme de soutien à la création de places d'accueil de jour au motif de la conciliation. Pensé comme un soutien à l'aide au démarrage ou pour des projets novateurs, les financements sont octroyés aux cantons et aux communes pour un certain nombre d'années et selon certaines conditions précisées pour chaque type d'accueil³¹.

Sous l'égide de la nouvelle LAJE, entrée en vigueur en 2006, la Ville de Lausanne, à l'instar des autres communes ou groupe de communes et des partenaires privés subventionnés, déploie dorénavant sa politique d'accueil de jour sous l'égide d'un réseau, le Réseau-L en l'occurrence. Plutôt que de bouleverser l'existant, ce nouveau dispositif renforce et précise les conditions cadres, les modalités de sa mise en œuvre et de son financement. La LAJE comble notamment une lacune, par rapport à l'Ordonnance sur le placement d'enfants (OPE), en intégrant l'accueil parascolaire dans un régime d'autorisation et de surveillance que le service de protections de la jeunesse (SPJ) assure, pour l'accueil collectif préscolaire et l'accueil familial, depuis 1978. Cette intégration du dispositif parascolaire dans le Réseau-L sera renforcée en 2009 avec l'adoption d'un nouvel article constitutionnel, adopté par le peuple vaudois, qui instaure la journée à école continue³². Cela consacre l'organisation systématique d'un accueil possible le matin avant l'école, à midi et après l'école que la Ville de Lausanne a déjà mise en œuvre progressivement depuis la création formelle des APEMS en 1998. La Ville garantit alors une place pour chaque demande adressée à l'accueil parascolaire, privilégiant ici la quantité à la qualité afin de faire face à une demande exponentielle³³. Alors qu'il y avait 20 APEMS en 2005 prenant en charge plus de 1'400 élèves, ils seront 25 en 2018 qui accueilleront environ 3'000 enfants. En complément à cette offre en période scolaire, la Ville va peu à peu étoffer son offre de prestations pendant les vacances. Si elle dispose depuis longtemps de trois lieux à la montagne (Chevalleyres, Planemard et Barboleusaz³⁴) où elle organise des camps de vacances ou des semaines d'école à la montagne, elle

²⁹ Elle concerne directement l'accueil de jour parce qu'elle constitue la loi cantonale d'application de l'ordonnance fédérale sur le placement extrafamilial des enfants de 1977 (OPE). Celle-ci demande aux autorités cantonales d'instaurer un régime de surveillance et d'autorisation des structures qui accueillent des enfants de 0 à 12 ans hors de leur milieu familial en exigeant, notamment, de respecter un référentiel de compétences pour le personnel éducatif et de prévoir un cadre de référence pédagogique pour la prise en charge.

³⁰ Ce projet a pris initialement la forme d'un projet de loi sur l'aide à la jeunesse (LAJe). Lors des consultations et des débats, c'est surtout l'accueil de jour qui a retenu l'attention.

³¹ Ce programme de soutien a été récemment prolongé par le Conseil fédéral pour la période 2019-2023.

³² Son premier alinéa précise : « en collaboration avec l'Etat et les partenaires privés, les communes organisent un accueil parascolaire surveillé, facultatif pour les familles, sous forme d'école à journée continue dans les locaux scolaires ou à proximité, pendant toute la durée de la scolarité obligatoire ». Les modalités d'application de ce nouvel article 63a seront précisées à l'occasion de la refonte de la LAJE en 2018.

³³ L'évolution de cette politique depuis cette date fera l'objet de développements dans la réponse au postulat De Paolis et consorts.

³⁴ Ces structures et ces prestations sont soumises à un régime de surveillance aux mains du Département cantonal de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC).

va offrir des prestations dans des Centres aérés urbains (CAU) ouverts en journée de 8h à 18h, rattachés aux différents APEMS et eux aussi bientôt intégrés dans le régime de surveillance cantonale.

Sous ce nouveau régime, bientôt piloté par l'OAJE qui reprend les missions du SPJ en 2012, les compétences du personnel éducatif sont précisées, les modalités d'encadrement rappelées³⁵. Elle instaure une procédure de reconnaissance des différents réseaux qui doivent présenter tous les cinq ans un plan de développement afin de bénéficier de subventions de la FAJE. Le Réseau-L est reconnu une première fois en 2008, une deuxième en 2014 et une troisième en 2019. Il réunit tous les partenaires signataires d'une charte et propose des prestations pour l'accueil de jour pré- et parascolaire ainsi que pour l'accueil familial dorénavant piloté par une structure unique, l'AMIFA.

Sous cette nouvelle organisation et suite à l'impulsion donnée déjà par le rapport-préavis de 2003 et en réponse à des interpellations régulières sur ce sujet au Conseil communal, le développement des places d'accueil dans le domaine préscolaire et parascolaire se poursuit. Au moment de la reconnaissance du réseau par la FAJE, l'offre d'accueil dans le domaine préscolaire est proposée par neuf CVE³⁶ municipaux, 15 structures de quartiers subventionnées, 14 structures subventionnées en partenariat avec des entreprises, 11 IPE à temps d'ouverture restreint et une structure de coordination de l'accueil familial. La Municipalité annonce son souhait de disposer de près de 3'000 places dans ce domaine pour la prochaine législature. Elles seront 2'786 à la fin 2010, 2'868 en 2012, près de 4'000 aujourd'hui (voir le tableau 1 ci-dessous)³⁷. Enfin, en 2018, une nouvelle version de la LAJE entre en vigueur qui précise, notamment, qu'en plus de l'objectif de favoriser la conciliation famille-travail, l'accueil de jour doit également remplir une mission de socialisation et de prévention favorables aux enfants placés et aux parents. Elle consacre ainsi dans la loi une pratique qui, dans les institutions lausannoises en tous les cas, s'était installée depuis bien longtemps.

Ce parcours historique a permis de retracer les grandes lignes de l'évolution de la politique d'accueil de jour de la Ville de Lausanne depuis 1949. Il a mis en évidence trois moments. Le premier, temps des pionniers et des premières réalisations porte en lui déjà la plupart des enjeux qui vont structurer le développement de la politique lausannoise d'accueil de jour. Construire des places de crèches, mais pour qui, dans quels quartiers, à quel tarif et avec quel personnel ? Comment répondre à une demande qui ne fait qu'augmenter ? Ces questions prennent une tournure plus polémique dans les années 1960 et 1970, c'est le deuxième temps, quand diverses mobilisations citoyennes (des parents notamment) et politiques conduisent la Municipalité à mieux préciser les contours, les contenus et le développement de cette politique. Celle-ci connaît alors un moment fondateur, symbolisé par le rapport-préavis n° 192 bis, qui va véritablement poser les bases de la politique lausannoise jusqu'à aujourd'hui. La collaboration avec les partenaires privés est encouragée, l'élargissement de l'offre devient une préoccupation constante, les réalisations se diversifient et s'accélèrent. Le Réseau-L, instauré en vertu de la nouvelle LAJE adoptée en 2006, marque une étape nouvelle en inscrivant la politique lausannoise dans une politique résolument cantonale tout en offrant des outils et des ressources nouvelles permettant de faire face aux défis toujours plus grands de la politique d'accueil de jour qui offre désormais des prestations pour les enfants de quatre mois à 12 ans, y compris, pour partie, pendant les vacances scolaires.

³⁵ En application de l'OPE, la législation cantonale prévoyait un encadrement différencié selon l'âge : une personne pour cinq bébés, sept trotteurs, 10 moyens et 12 enfants en parascolaire. Contrairement aux dispositions de l'OPE, le SPJ ne surveillait toutefois pas les structures parascolaires, à l'exception des UAPE.

³⁶ Toute institution qui prend en charge la petite enfance est une IPE (Institution pour l'enfance). Une IPE peut être un Centre de vie infantine (CVE municipal), une institution d'accueil collectif subventionnée ou d'entreprise, une halte-jeux ou un jardin d'enfants.

³⁷ Rapport d'activité 2010, p. 153.