

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Félix Stürner - Consultation autour du cadre référence établi par l'EIAP : à qui le soin de trancher ?

Rappel de l'interpellation

Lors de la séance de réponses aux questions orales du 12 juin 2018, le Conseil d'Etat, par la voix de sa présidente, a répondu à la question orale déposée par Hadrien Buclin (18_HQU_105), en justifiant la « réserve » cantonale par le fait que la consultation sur le nouveau cadre de référence pour l'accueil parascolaire relevait uniquement des instances communales, voire intercommunales, selon les articles 63 et 63a de la Constitution vaudoise.

Si légalement cette affirmation ne peut évidemment être remise en cause, les réactions de ces derniers temps, dont la presse¹ et les milieux spécialisés² se sont fait l'écho, montrent non seulement que ces propositions ne sont pas sans poser de problèmes, mais qu'elles concernent également directement les services cantonaux.

En effet, parmi les voix qui se sont exprimées de manière critique figure également l'Office de l'accueil de jour des enfants (OAJE)³. La principale mission de cet organisme cantonal consiste à « délivrer les autorisations d'exploiter une institution d'accueil collectif de jour des enfants et de surveiller les différentes formes d'accueil à la journée d'un enfant, hors de son milieu familial »⁴.

A ce titre, c'est donc bien à cet office qu'il revient de vérifier en dernière instance la conformité légale ou non d'une Unité d'accueil pour écoliers (UAPE) ou d'un Accueil de la petite enfance en milieu scolaire (APEMS), notamment en termes d'encadrement et de qualification du personnel. Le canton doit donc bien prendre position face aux mesures proposées par l'Etablissement intercommunal pour l'accueil parascolaire (EIAP).

L'accueil parascolaire a pour mission d'offrir à chaque enfant un environnement éducatif sûr, stimulant et sain, autrement dit un encadrement de qualité propice à son développement et adapté à ses besoins (article 3a de la Loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE). Force est de constater que les propositions de ce nouveau cadre de référence vont favoriser une baisse dans la qualité d'encadrement offert, mais aussi péjorer la qualité, par manque de moyens, des directions des UAPE ou APEMS.

Pour les raisons susmentionnées, nous avons l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1) De quelle manière l'autorité cantonale conçoit-elle de pouvoir accomplir son rôle de garante du respect des normes prescrites en matière d'accueil de la petite enfance prévues par l'Ordonnance sur le placement d'enfants (OPE) ?*

¹ Voir entre autres 24heures des 16-17 juin 2018.

² Lettre collective du 15 juin 2018, signée entre autres par Avenir social, l'ARDIVE, l'ARLAE, l'AROMASE, CREDE, l'esede, la SPV, etc.

³ <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/departements/departement-des-infrastructures-et-des-ressources-humaines-dirh/office-de-laccueil-de-jour-des-enfants-oaje/actualites/news/reponse-de-loffice-de-laccueil-de-jour-des-enfants-a-la-consultation-relative-au-projet-de-cadre-d/>, consulté le 19 juin 2018.

⁴ <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/departements/departement-des-infrastructures-et-des-ressources-humaines-dirh/office-de-laccueil-de-jour-des-enfants-oaje/>, consulté le 19 juin 2018.

- 2) *Comment le Conseil d'Etat pense-t-il garantir la mise en application réelle de la LAJE, alors même que le cadre de référence proposé s'éloigne fortement de l'esprit de la loi et de la volonté exprimée par une majorité de la population, particulièrement en termes de baisse du taux d'encadrement et de l'abandon du temps de présence minimum hors encadrement ?*
- 3) *Quelles mesures le Conseil d'Etat entend-il mettre en place pour que les observations de l'OAJE, mais également celles des milieux concernés au sujet du cadre de référence soient véritablement prises en compte par l'EIAP ?*
- 4) *Dans le cas extrême où un dialogue entre représentants des communes et l'OAJE n'aurait pas pu déboucher sur une résolution de la situation problématique, l'Etat a la possibilité de dénoncer le mandat de prestations. En effet, l'Etat peut intervenir si les normes définies étaient de nature à mettre en péril les enfants. Comment se situe le Conseil d'Etat face à cette possibilité, si l'EIAP ne revenait pas en arrière sur les dispositions décrites plus haut ?*

Nous remercions par avance le Conseil d'Etat des réponses qu'il fournira aux questions posées ci-dessus.

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Le Conseil d'Etat se réjouit de la mise en œuvre de la volonté populaire vaudoise qui a souhaité l'institution d'une école à journée continue. Il rappelle qu'en adoptant, en votation populaire en 2009, l'article 63a de la Constitution, la population vaudoise a décidé de confier aux communes la compétence de fixer les conditions de l'accueil parascolaire. Le Grand Conseil, dans les modifications de la loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) qu'il a adoptées en 2017, a décidé que cette compétence serait exercée par un établissement intercommunal pour l'accueil collectif parascolaire primaire, l'EIAP. Cet établissement a été constitué en juin 2017 par les associations faitières des communes vaudoises qui y ont délégué des représentant-e-s. Comme le prévoit la LAJE à ses articles 6a et 6b, l'EIAP a ensuite élaboré un projet de cadre de référence parascolaire primaire, qui a été mis en consultation le 2 mai 2018.

Suite à cette procédure de consultation, l'EAIAP a publié le 6 septembre 2018 un cadre de référence remanié sur plusieurs aspects, en prévoyant de le faire entrer en vigueur le 1er janvier 2019. Ensuite de la mobilisation des milieux de l'accueil de jour durant l'automne 2018, l'EIAP a organisé une rencontre avec le collectif parascolaire, composé de représentant-e-s des professionnel-le-s de l'enfance et des parents, en vue de négociations sur le cadre de référence. A l'issue des négociations, l'EIAP et le collectif parascolaire ont trouvé un accord sur un cadre de référence qui a été diffusé le 28 mars 2019 et entrera en vigueur le 1er août 2019. Le Conseil d'Etat se réjouit de l'esprit de collaboration qui a présidé aux négociations, permettant de trouver une solution de compromis pour le nouveau cadre de référence parascolaire primaire.

Par ailleurs, selon la possibilité prévue à l'article 6b LAJE, un mandat de prestations a été conclu le 10 janvier 2018 entre l'EIAP et l'Office de l'accueil de jour des enfants (OAJE), qui est l'autorité cantonale chargée de l'autorisation et de la surveillance de l'accueil collectif préscolaire. Ce mandat court jusqu'au 31 décembre 2020.

Conformément à l'article 6b LAJE et en lien avec l'article 68 des dispositions transitoires LAJE, une évaluation du cadre de référence sera faite conjointement par l'EIAP et l'OAJE, dans les 2 ans qui suivent sa mise en œuvre. Il est par ailleurs prévu que les milieux concernés seront associés à la définition des critères d'évaluation.

1. De quelle manière l'autorité cantonale conçoit-elle de pouvoir accomplir son rôle de garante du respect des normes prescrites en matière d'accueil de la petite enfance prévues par l'Ordonnance sur le placement d'enfants (OPE) ?

Le travail de l'OAJE se fera dans la stricte application du cadre légal en vigueur, comme c'est le cas aujourd'hui. La mission de surveillance des institutions d'accueil collectif de jour suppose des visites régulières dans les structures autorisées, qui ont pour objectif de vérifier l'adéquation des lieux et de la prise en charge des enfants avec les directives adoptées conformément au droit cantonal ainsi qu'avec l'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants (OPE). Ces visites continueront à être réalisées – pour l'accueil parascolaire primaire, dans le cadre du mandat de prestations conclu avec l'EIAP - par les chargées d'évaluation des milieux d'accueil de l'OAJE, qui sont des professionnelles de l'enfance. Leurs outils de surveillance sont en phase d'adaptation, afin d'être ajustés au nouveau cadre parascolaire primaire.

Dans le cadre de la mise en place de nouvelles institutions, l'OAJE apportera conseils et soutien aux exploitants et directions, en vue de l'obtention d'une autorisation d'exploiter, comme c'est déjà le cas aujourd'hui.

2. Comment le Conseil d'Etat pense-t-il garantir la mise en application réelle de la LAJE, alors même que le cadre de référence proposé s'éloigne fortement de l'esprit de la loi et de la volonté exprimée par une majorité de la population, particulièrement en termes de baisse du taux d'encadrement et de l'abandon du temps de présence minimum hors encadrement ?

Le Conseil d'Etat souligne que le cadre de référence édicté par l'EIAP concernant les enfants de 4 à 12 ans a fait l'objet de plusieurs remaniements suite à la consultation. Ces évolutions vont en large partie dans le sens de la position que l'OAJE a transmise à l'EIAP dans le cadre de la consultation ; les remarques de l'OAJE étaient principalement liées à l'exercice du mandat d'autorisation et surveillance en vertu de l'OPE, qui nécessite que le cadre de référence soit clair, complet et univoque, afin d'assurer l'application de ce régime d'autorisation et de surveillance dans le respect de l'égalité de traitement.

Le Conseil d'Etat relève en particulier les évolutions suivantes dans le cadre de référence : le taux d'encadrement des enfants de 7-8P est passé de 1 professionnel-le pour 20 enfants à 1 professionnel-le pour 18 enfants ; un temps de travail minimum dédié à la direction de l'institution a été fixé à 20% ; un temps de travail hors présence des enfants de 10% annualisé a été introduit pour l'ensemble du personnel d'encadrement ; un chapitre portant sur les conditions et responsabilités relatives aux déplacements a été ajouté ; la possibilité d'utiliser des salles de classes pour le repas de midi a été supprimée ; l'exigence d'un bureau pour la direction a été introduite ; l'exigence d'un espace de sieste pour les enfants ainsi que pour les devoirs a été introduite ; l'exigence d'un espace réservé au personnel a été introduite dès 10 personnes présentes ainsi qu'un WC dédié au personnel. Par ailleurs, le régime d'exceptions a été revu et restreint à des situations bien spécifiques.

A la suite des négociations entre l'EIAP et le Collectif parascolaire, le cadre a encore évolué, notamment sur le taux d'encadrement des enfants de 3P et 4P, qui passe à un-e encadrant-e pour 12 enfants au lieu de 15, et sur l'encadrement lors de la pause de midi, qui inclura la présence de professionnel-le-s de l'enfance, dont le nombre sera calculé en fonction du nombre d'enfants inscrits pour l'accueil de l'après-midi. La proportion de professionnel-le-s dans le personnel encadrant a également été revue à la hausse pour certains groupes d'enfants.

Dans le cadre de son mandat de surveillance, l'OAJE sera particulièrement vigilant sur le fait que les exceptions doivent rester ponctuelles.

Ainsi, le Conseil d'Etat constate que le cadre de référence édicté par l'EIAP correspond aux dispositions légales cantonales et fédérales en vigueur. En ce qui concerne l'évaluation du cadre de référence parascolaire primaire prévu par la LAJE, elle se fera conjointement entre l'EIAP et l'OAJE. Le Conseil d'Etat note avec satisfaction que, en accord avec l'OAJE, l'EIAP a proposé d'inclure une délégation de représentant-e-s des associations concernées par le domaine de l'enfance dans le groupe de travail qui se penchera prochainement sur les critères de cette évaluation.

Dans l'exercice de son mandat d'autorisation et de surveillance, l'OAJE portera une attention toute particulière à d'éventuelles conséquences de l'abaissement de certains taux d'encadrement, en application de l'exigence de l'OPE qui prévoit, à son article 15, que « l'autorisation ne peut être délivrée que si les conditions propres à favoriser le développement physique et mental des enfants semblent assurées ». L'OAJE veillera également à ce que cet aspect fasse l'objet d'une grande attention dans l'évaluation du cadre de référence parascolaire primaire.

3. Quelles mesures le Conseil d'Etat entend-il mettre en place pour que les observations de l'OAJE, mais également celles des milieux concernés au sujet du cadre de référence soient véritablement prises en compte par l'EIAP ?

La prise en compte de nombre d'observations émises, notamment par l'OAJE, dans le cadre de la consultation, ainsi que suite aux négociations conduites entre l'EIAP et le collectif parascolaire, ont conduit à une évolution du cadre de référence parascolaire primaire, comme mentionné précédemment. Par ailleurs, des représentant-e-s des milieux concernés seront intégrés dans le groupe de travail mené par l'OAJE et l'EIAP, en charge de préparer les critères d'évaluation du cadre de référence. Cette évaluation revêtira une grande importance, sachant que les modifications liées à l'entrée en vigueur de ce nouveau cadre ne se feront pas sur le court terme, en particulier pour les institutions existantes et organisées sur la base de l'ancien cadre de référence.

Pour le surplus, il convient de rappeler qu'en vertu de la LAJE, l'Etat ne dispose pas de la compétence décisionnelle pour le cadre de référence de l'accueil collectif parascolaire primaire des enfants.

- 4. Dans le cas extrême où un dialogue entre représentants des communes et l'OAJE n'aurait pas pu déboucher sur une résolution de la situation problématique, l'Etat a la possibilité de dénoncer le mandat de prestations. En effet, l'Etat peut intervenir si les normes définies étaient de nature à mettre en péril les enfants. Comment se situe le Conseil d'Etat face à cette possibilité, si l'EIAP ne revenait pas en arrière sur les dispositions décrites plus haut ?**

Comme indiqué précédemment, le cadre de référence parascolaire primaire édicté par l'EIAP en septembre 2018 a fait l'objet de plusieurs remaniements. Fort de son expérience et comme il le fait pour l'accueil collectif préscolaire, l'OAJE portera, dans le cadre de ses activités liées au régime d'autorisation et de surveillance des structures d'accueil, une grande attention au bien-être et à la sécurité des enfants. Si dans ce contexte, l'OAJE venait à constater que la mise en œuvre du cadre de référence de l'accueil parascolaire primaire met en péril les enfants, il se manifesterait immédiatement, conformément à l'article 6c LAJE.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 3 avril 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean