

PROJETS DE LOI modifiant

- la loi du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants (LAJE)
- la loi du 09 novembre 2010 sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises (LHPS)

RAPPORT EXPLICATIF EN VUE DE LA CONSULTATION

VERSION DEFINITIVE octobre 2015

1 Contexte et enjeux

En 2006, le Grand Conseil vaudois adoptait la loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) qui posait les fondements d'une politique publique depuis lors toujours en plein développement, visant à assurer la qualité de l'accueil de jour des enfants, à tendre sur tout le territoire du canton à une offre suffisante en places d'accueil, accessibles financièrement, et à en organiser le financement. Cette politique publique, qui s'inscrit au carrefour de la politique familiale, de la politique sociale, de la politique économique et de la politique de promotion de l'égalité des chances, a favorisé, grâce au partenariat des différents acteurs et à la mutualisation des ressources, la création de plus de 7'000 places d'accueil collectif et de 1'800 places d'accueil en milieu familial entre 2007 et 2014.

Comme le relevait le Conseil d'Etat dans son rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la LAJE de 2013, le dispositif mis en place par le Grand Conseil en 2006 a eu un effet fortement incitatif, et la constitution de réseaux d'accueil de jour des enfants sur la base d'un volontariat des communes et des entreprises, encouragées par une incitation financière sous la forme de subventions accordées par la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) est un succès certain.

A l'occasion de cette évaluation, le Conseil d'Etat avait proposé différentes mesures au Grand Conseil pour soutenir cette dynamique. Il avait notamment proposé de renforcer son appui au développement d'une offre d'accueil de qualité pour répondre aux besoins de la population, en augmentant la contribution de l'Etat à la FAJE : la contribution totale de l'Etat à la FAJE est ainsi passée de 17.4 millions de francs en 2012 à 30.45 millions en 2015.

En cela, il répondait à la motion de la députée Gorrite et consorts demandant que « *l'Etat de Vaud finance la FAJE de façon équitable, transparente, visible dans la durée et conforme aux engagements pris* » et permettait la reprise des travaux de la plateforme Etat – communes portant sur la mise en œuvre de l'article 63a de la Constitution vaudoise (Cst-VD). On se souviendra en effet que le peuple vaudois, en 2009, a plébiscité en votation populaire, à plus de 70 %, l'introduction d'une nouvelle disposition constitutionnelle venant compléter l'article 63 (Cst-VD). Cette nouvelle disposition prévoit que les communes, en collaboration avec l'Etat et les partenaires privés, organisent un accueil parascolaire surveillé, facultatif pour les familles sous forme d'une école à journée continue dans les locaux scolaires ou à proximité, pendant toute la durée de la scolarité obligatoire, et que les conditions de cet accueil sont fixées par les communes.

Pour mettre en œuvre cette nouvelle disposition constitutionnelle, le Conseil d'Etat avait mis en place en 2010 une plateforme Etat-communes, afin de régler les aspects permettant de concrétiser le vœu populaire. Les discussions au sein de cette plateforme, suspendues par les communes en 2011 dans l'attente de la réponse à la motion Gorrite, ont pu reprendre en janvier 2014. Les travaux, nourris et constructifs, ont permis d'aboutir à une série de points d'accord, que le Département des

infrastructures et des ressources humaines (DIRH) met en consultation plus large. Sont également mises en consultation les propositions du DIRH relatives aux thématiques pour lesquels un accord Etat-communes n'a pas été trouvé, à savoir l'étendue des prestations que les communes doivent proposer aux familles pour remplir leur obligation constitutionnelle, et la part de financement de ces prestations de compétence principalement communale qui doit être assurée par l'Etat.

On peut rappeler ici que pour soutenir l'accueil de jour des enfants, et notamment appuyer la mise en œuvre de l'article 63a Cst-VD sur l'accueil parascolaire, le Conseil d'Etat a proposé en juin 2015 au Grand Conseil, dans le cadre de l'EMPD sur la réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), une série de propositions visant à soutenir le pouvoir d'achat des familles : dans ce contexte, des mesures assurant un soutien financier renforcé à l'accueil de jour dans le canton sont prévues. Ainsi, le Conseil d'Etat, en accord avec les représentants du patronat, a proposé une augmentation de la contribution des employeurs à la FAJE coordonnée avec la baisse de la fiscalité des entreprises. Le Conseil d'Etat a également proposé que l'Etat alloue des moyens supplémentaires à la FAJE pour l'accueil parascolaire, en prévoyant une contribution complémentaire pérenne, progressivement déployée entre 2016 et 2022, pour atteindre, 30 millions par an dès 2022. Cette contribution complémentaire vient s'ajouter à sa contribution ordinaire, à sa contribution en tant qu'employeur et à sa contribution sous forme d'aide au démarrage. S'agissant de la situation dès 2023, le DIRH met en consultation un système d'ajustement dynamique de la contribution de l'Etat à la FAJE, qui a fait l'objet d'un accord sur le principe au sein de la Plateforme Etat-communes.

Par ces mesures comme par celles prises en 2013 pour augmenter le soutien de l'Etat à la FAJE, le DIRH met en œuvre les intentions annoncées par le Conseil d'Etat dans son programme de législature 2012 – 2017, à savoir « *augmenter le financement de l'Etat à la FAJE afin d'accompagner le développement de l'offre, de sorte que le taux de couverture de l'accueil croisse chaque année* » et « *mettre en œuvre l'article 63a de la Constitution vaudoise sur l'école à journée continue (accueil parascolaire)* ». Si ses propositions étaient acceptées par le Grand Conseil, la contribution globale de l'Etat à l'accueil de jour passerait de 17.4 millions de francs en 2012, ce qui représente environ 5.5% du coût de l'offre d'accueil de jour subventionnée, à 67.08 millions de francs en 2022, ce qui correspond à 10% du coût de l'offre d'accueil subventionnée.

Le Conseil d'Etat l'avait également indiqué dans le rapport d'évaluation de la LAJE, la reprise des travaux concernant la mise en œuvre de l'article 63a Cst-VD a permis de relancer les travaux visant à répondre à la motion du député des groupes radical, libéral et UDC « *Accueil préscolaire : trop de normes tuent les normes. Simplifions-les* » (ci-après motion Borloz). La réflexion sur les conditions d'accueil des enfants en âge préscolaire (0-4 ans) ne saurait en effet être dissociée de celle sur l'accueil des enfants en âge de scolarité obligatoire.

C'est en effet à une analyse globale de la politique publique, tenant compte à la fois des besoins de l'enfant en fonction de son âge et de ceux de la société, à laquelle le DIRH a procédé. Sur cette base, et là aussi conformément à l'intention manifestée par le Conseil d'Etat dans son programme de législature 2012 – 2017, le DIRH met en consultation des propositions permettant de préciser les missions confiées aux milieux d'accueil de jour des enfants.

La profonde mutation de la structure familiale et l'évolution de l'organisation sociale dont il était fait état dans l'exposé des motifs par lequel le Conseil d'Etat proposait en 2005 au Grand Conseil d'adopter une loi sur l'accueil de jour des enfants se sont en effet confirmées ces dernières années. L'offre d'accueil extrafamilial de qualité pour les plus jeunes fait désormais partie des infrastructures nécessaires, en contribuant à la qualité de vie, au dynamisme économique et à la cohésion sociale d'un canton comme le canton de Vaud : au vu des montants conséquents consacrés par l'Etat et par les communes à cette importante politique publique, il est ainsi indispensable d'ancrer dans la loi ce qui est attendu des milieux d'accueil de jour.

Par ailleurs, le DIRH met également en consultation deux adaptations de la LAJE, l'une portant sur l'organisation de l'accueil familial de jour, l'autre portant sur un aspect du mode de calcul des frais payés par les parents, à savoir l'unification du mode de prise en compte des revenus des parents, par l'ensemble des réseaux d'accueil de jour des enfants.

2 L'accueil de jour des enfants: situation actuelle

Pour mettre en œuvre l'article 63 de la Constitution vaudoise qui prévoit que « *En collaboration avec les partenaires privés, l'Etat et les communes organisent un accueil préscolaire et parascolaire des enfants* », le Grand Conseil a adopté la loi sur l'accueil de jour des enfants qui règle principalement les éléments ayant trait à la qualité de la prise en charge des enfants jusqu'à 12 ans, et en organise le financement afin de tendre à une offre suffisante d'accueil sur l'ensemble du territoire du canton.

2.1 Un accueil de jour de qualité

Confier son enfant à une structure d'accueil de jour ou à une accueillante en milieu familial n'est jamais un acte anodin pour des parents, même s'ils sont de plus en plus nombreux à le faire : il est essentiel que cet accueil en collectivité se déroule dans des conditions garantissant la sécurité et le bon développement des enfants concernés. Pour assurer cette qualité de l'accueil, un cadre légal et réglementaire a été développé, depuis la fin des années septante, avec l'Ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants (OPE) révisée en 2013, qui fixe le principe selon lequel tout placement d'enfant jusqu'à 12 ans hors de son milieu familial doit faire l'objet d'une autorisation et une surveillance. Cette ordonnance met ainsi en exergue le bien de l'enfant comme devant guider toute décision prise par les autorités dans ce domaine et stipule en son article 15 que l'autorisation ne peut être notamment délivrée que « *si les conditions propres à favoriser le développement physique et mental des enfants semblent assurées* », « *si les qualités personnelles, l'état de santé, les aptitudes éducatives et la formation du directeur de l'établissement et de ses collaborateurs leur permettent d'assumer leur tâche et si l'effectif du personnel est suffisant par rapport au nombre des pensionnaires* », « *si les installations satisfont aux exigences de l'hygiène et de la protection contre l'incendie* ».

Au niveau suisse, la grande majorité des cantons ont édicté des dispositions complémentaires pour préciser les conditions générales figurant dans l'OPE, soit dans une loi spécifique sur l'accueil extrafamilial soit dans une loi sur la famille ou la jeunesse, ou encore dans une loi sur l'école obligatoire ou des lois sociales complétées par des règlements sur l'accueil extrafamilial. De plus, des directives ont été édictées, soit au niveau cantonal, soit au niveau communal en matière de qualité de l'accueil.

Dans le canton de Vaud, le Grand Conseil, en adoptant la LAJE en 2006, a confié à l'Office de l'accueil de jour des enfants (OAJE), la compétence de préciser dans des directives, après consultation des milieux intéressés, les conditions que doivent remplir les milieux d'accueil collectif et familial pour être autorisés à accueillir des enfants. De fait, en 2006, des cadres de référence ont été édictés puis révisés en 2008, concernant respectivement pour l'accueil collectif préscolaire, parascolaire et l'accueil familial, le taux d'encadrement des enfants (nombre de personnes formées et non formées par groupe d'enfants, en fonction de leur âge), les infrastructures permettant d'assurer la sécurité des enfants et le projet pédagogique qui permet de s'assurer de la prise en compte adéquate des besoins de l'enfant. De même, des référentiels de compétences ont été élaborés, précisant notamment les diplômes dont les professionnels de niveau tertiaire et secondaire II doivent être titulaires pour l'accueil collectif, et la formation qui doit être suivie par les accueillantes en milieu familial et les coordinatrices de l'accueil familial de jour. Ces textes reprenaient, en les assouplissant, les pratiques prévalant avant l'entrée en vigueur de la LAJE.

Les tâches liées à la surveillance ont été confiées par la LAJE à l'Etat, pour ce qui est de l'accueil collectif, et aux communes ou associations de communes, pour ce qui est de l'accueil familial de jour.

Comme il l'a indiqué dans son rapport d'évaluation de la LAJE de 2013, le Conseil d'Etat constate que malgré les assouplissements intervenus avec l'entrée en vigueur de la LAJE, les directives visant à assurer la qualité de l'accueil de jour des enfants restent un champ de tensions, entre ceux qui souhaitent des allègements supplémentaires, notamment en matière de compositions des équipes éducatives ou de normes architecturales, et ceux qui souhaitent que ces normes soient maintenues, voire renforcées.

Accueil collectif préscolaire

Dans le cadre des travaux préparatoires au présent rapport explicatif, et notamment pour préparer la réponse à la motion Borloz, l'OAJE rattaché au Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH) et autorité compétente au sens de la LAJE, a consulté entre juin et septembre 2015 les milieux intéressés (professionnels de l'enfance, parents, communes, réseaux d'accueil de jour, milieux économiques) pour évaluer la pertinence, au vu des expériences de ces dernières années, des normes actuellement en vigueur en matière d'accueil collectif préscolaire et familial.

S'agissant de l'accueil collectif préscolaire, les discussions ont porté en particulier sur la composition des équipes éducatives, et plus spécifiquement sur la répartition au sein de ces équipes, des professionnels titulaires de diplômes de niveau secondaire II (assistant socio-éducatif) et des professionnels titulaires de diplômes de niveau tertiaire (éducateur de l'enfance). A l'heure actuelle en effet, les équipes doivent être composées à 80 % de professionnels dont 2/3 doivent être des éducatrices ou éducateurs de l'enfance.

A titre d'information, on peut signaler ici qu'une étude sur les normes de qualité des structures d'accueil pour enfants dans les cantons (état au 31 août 2014), menée sur mandat de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et disponible sur son site internet (www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Familie_und_Generationen/2015.04.14_Rapport_Ecoplan_qualit%C3%A9_AEF_f.pdf), met en lumière le fait que tous les cantons exigent en principe les mêmes formations des personnes s'occupant des enfants (avec des différences entre Romands et Alémaniques dans les exigences pour la direction des structures, « *la formation de niveau tertiaire dans ce domaine reposant sur une plus longue tradition qu'en Suisse alémanique* »). Cette étude relève par ailleurs que des normes relatives au taux d'encadrement sont prévues dans tous les cantons, se différenciant en fonction de l'âge des enfants et de la taille des structures, mais qu'il est difficile d'identifier des similitudes : « *tandis qu'en Suisse alémanique prévaut la norme de 50 %, les cantons romands exigent un minimum de deux tiers d'employé-e-s disposant d'une formation reconnue. En Suisse romande toujours, le nombre d'enfants par personne assurant l'encadrement est en général défini, tandis qu'en Suisse alémanique, la règle fixe la taille maximale des groupes ainsi que le nombre d'employé-e-s par groupe* ». Dans les faits, on constate que le nombre d'enfants confié à un adulte est plus important lorsque celui-ci est un professionnel formé, respectivement moins important lorsque cet adulte n'est pas titulaire d'une formation reconnue.

Dans le cadre des discussions menées sous l'égide de l'OAJE en été 2015, les conditions fixées dans les directives en matière de locaux et autres infrastructures ont également été passées en revue, en tenant compte de la nécessité d'assurer la sécurité des enfants accueillis (par exemple nécessité de prévoir que les poignées de porte sont hors de portée des enfants pour éviter qu'ils ne sortent à l'extérieur sans adulte) et des exigences de l'Etablissement cantonal d'assurance (ECA) pour la prévention des incendies (par exemple portes ignifuges) ou fondées sur d'autres normes fédérales ou cantonales (aménagement du territoire, normes de la société suisse des ingénieurs et architectes (SIA), recommandations du Bureau de prévention des accidents (BPA,...).

Suite à ces discussions, l'OAJE, en tant qu'autorité compétente et guidée conformément à l'OPE par la prise en compte des besoins des enfants eu égard à leur âge, a l'intention de procéder à des allègements des directives en vigueur, qui sont présentées dans le cadre de la présente consultation. C'est sur la base de ces éléments que le DIRH propose de répondre à la motion Borloz.

Accueil familial de jour

Dans le domaine de l'accueil familial de jour, les discussions menées par l'OAJE en été 2015 ont porté sur le mode d'organisation de ce type d'accueil. En effet, les années ont montré que le dispositif prévu dans la LAJE était efficace, dans la mesure où, en posant les bases d'une professionnalisation, il a permis d'enrayer la tendance à voir diminuer le nombre de personnes souhaitant accueillir des enfants à leur domicile contre rémunération. Néanmoins, il appert que la disposition consistant à affilier toute accueillante en milieu familial à une structure de coordination d'accueil familial de jour, ce qui a pour conséquence d'en faire une salariée, entre en conflit avec le principe de liberté économique, garantie par la Constitution fédérale. En effet, un petit nombre de personnes remplissant les conditions pour être autorisées à pratiquer l'accueil familial de jour souhaitent exercer cette activité en tant qu'indépendantes, ce qu'en l'état, elles ne peuvent faire. De même, avec le dispositif actuel, une commune se trouve être à la fois l'autorité compétente pour autoriser et surveiller une accueillante en milieu familial et son employeur. Or, il se peut que juridiquement, une accueillante en milieu familial remplisse les conditions lui permettant d'être autorisée à accueillir des enfants alors même que le lien de confiance est rompu avec son employeur. Cette situation a placé quelques communes dans des situations inextricables, rendant nécessaire une adaptation du cadre légal, qui est présentée dans le cadre de la présente consultation.

Accueil collectif parascolaire

A noter que la consultation menée par l'OAJE sur les directives entre juin et septembre 2015 n'a pas porté sur les normes en vigueur en matière d'accueil collectif parascolaire, dès lors que conformément à l'article 63a Cst-VD, les conditions de cet accueil seront fixées par les communes (voir ci-dessous). Actuellement, comme pour l'accueil collectif préscolaire et l'accueil familial de jour et conformément à la LAJE, des directives ont été édictées par le service compétent de l'Etat, actuellement l'OAJE, sous la forme d'un cadre de référence et d'un référentiel de compétences.

2.2 Un financement mutualisé

Afin de consolider et développer l'offre existante, le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, a mis en place en 2006, par la LAJE, un dispositif particulièrement novateur reposant sur le financement conjoint des collectivités publiques et des employeurs à une Fondation de droit public, laquelle subventionne les milieux d'accueil par l'intermédiaire de réseaux d'accueil de jour. Le financement de la Fondation est assuré par des contributions de l'Etat, des communes (en francs par habitant) et des employeurs (en pourcent de la masse salariale soumise à l'AVS) et de dons, notamment celui de la Loterie romande. On peut relever ici que si les contributions des communes et des employeurs sont dynamiques, et liées respectivement à la croissance démographique du canton ou à sa situation économique, la contribution ordinaire de l'Etat à la FAJE est fixée dans le cadre de la procédure budgétaire, à ce stade sans critère de dynamisme, même si le Conseil d'Etat dans son programme de législature avait indiqué qu'il entendait « accompagner le développement de l'offre, de sorte que le taux de couverture de l'accueil croisse chaque année », ce qui équivalait à la prise en compte non seulement de la croissance de l'offre, mais également de la croissance démographique. Dans le cadre des discussions avec les communes portant sur la mise en œuvre de l'article 63a Cst-VD, les représentants de leurs associations faïtières ont exprimé à répétition l'opinion selon laquelle il serait nécessaire de fixer dans la loi un critère assurant le caractère dynamique de la contribution de l'Etat.

La FAJE subventionne par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour, à un taux aujourd'hui de 20 à 22 % selon que les réseaux accordent un rabais pour le placement de fratries, la masse salariale du personnel éducatif des structures d'accueil collectif ainsi que l'entier du salaire de la coordinatrice de l'accueil familial.

Outre par les subventions de la FAJE, le financement global du dispositif est principalement assuré par les montants versés par les communes aux réseaux d'accueil de jour et par les montants dont s'acquittent les familles pour la prise en charge de leurs enfants. Le Conseil d'Etat a présenté dans son EMPD sur la RIE III l'état actuel des financements respectifs par les différents partenaires payeurs de l'accueil de jour des enfants, et l'évolution de ces financements, sur la base de simulations anticipant un développement de l'offre d'accueil jusqu'en 2022. Les principaux tableaux ainsi présentés sont reproduits en annexe au présent rapport explicatif.

Tarification aux parents : vers l'unification du revenu déterminant

S'agissant de la tarification faite par les réseaux aux parents, il faut rappeler ici que la LAJE prévoit que chaque réseau fixe sa propre politique tarifaire en fonction du revenu des parents. En adoptant la loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises (LHPS), le Grand Conseil a décidé d'harmoniser à l'échelon cantonal le revenu déterminant pris en compte pour le calcul des montants payés par les familles : le revenu déterminant unifié (RDU) devient donc le revenu sur la base duquel chaque réseau, en fonction de sa politique tarifaire, détermine les montants dont les familles doivent s'acquitter pour la garde de leur enfant dans les milieux d'accueil qui lui sont rattachés. Cette mesure visait notamment à assurer une meilleure lisibilité de l'accessibilité financière de la prestation, accessibilité garantie dans la LAJE. Cette disposition n'a pas encore pris effet, le Conseil d'Etat ayant différé à plusieurs reprises son entrée en vigueur, à la demande des réseaux d'accueil de jour. Ces derniers ont souhaité disposer du temps nécessaire à une analyse poussée après laquelle ils ont, à la quasi-unanimité, attiré l'attention sur le risque qu'il y eût à mettre en place un dispositif ne permettant pas de prendre en compte la situation financière réelle des familles au moment où les enfants sont accueillis dans des structures ou chez des accueillantes en milieu familial. En effet, dans le cadre du RDU, ce sont les informations contenues dans les déclarations d'impôts qui sont utilisées, avec le décalage temporel par rapport à la situation que vivent les familles au moment où elles confient leurs enfants à des milieux d'accueil. A l'issue de leur réflexion, les représentants des réseaux d'accueil de jour ont proposé un certain nombre d'éléments permettant de respecter la volonté du Grand Conseil d'unifier sur le plan cantonal le mode de prise en compte du revenu des parents. Le Conseil d'Etat met en consultation des propositions découlant des travaux menés en collaboration avec les réseaux.

Dans ce contexte, le DIRH et le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) relèvent qu'il arrive que les réseaux facturent aux parents au bénéfice de prestations du RI des frais de garde au tarif maximum. Comme ces frais de garde sont remboursés, c'est en fait par l'intermédiaire de la facture sociale que ces frais sont payés. Le DIRH et le DSAS saisissent cette occasion pour rappeler aux réseaux que lors de l'adoption de la LAJE, il n'avait pas été prévu « *d'accorder la gratuité aux bénéficiaires du revenu minimum de réinsertion (RMR) qui devront s'acquitter des mêmes montants que les parents disposant d'un revenu similaire* » (commentaire de l'article 27 LAJE, EMPL 279 de septembre 2005).

2.3 Une offre en forte progression, mais ne répondant pas encore aux besoins

Le dispositif mis en place par la LAJE pour inciter au développement de l'offre d'accueil de jour a démontré son efficacité: près de 9'000 places ont été créées entre 2007 et 2014. Selon le rapport annuel 2014 de la FAJE, l'offre d'accueil de jour subventionné représentait, en 2014, 19'841 places d'accueil collectif et familial (à fin 2006, l'offre était de 10'916 places), soit

- 6'457 places pour les enfants de 0 à 4 ans en accueil collectif préscolaire,
- 8'177 places pour les enfants de 5 à 12 ans en accueil collectif parascolaire et
- 5'207 places en accueil familial pour les enfants jusqu'à 12 ans.

Cette évolution importante montre que les communes, par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour dont elles font partie, ont augmenté le rythme de croissance des places d'accueil de manière soutenue et que l'offre d'accueil est plus importante en 2014 que ce qui avait été prévu par le rapport d'évaluation de 2013 du Conseil d'Etat sur la mise en œuvre de la LAJE.

A cette offre en places d'accueil subventionnées, il faut ajouter celle non subventionnée mise sur pied par des structures privées – hors réseaux d'accueil de jour — à but lucratif ou non, tels que des jardins d'enfants ou des haltes-jeux, offre qui même si elle ne permet pas aux parents de concilier vie familiale et vie professionnelle, joue un rôle important en termes de socialisation et intégration des enfants. Ces structures représentaient à fin 2014 environ 5'000 places d'accueil autorisées.

Cependant, cette évolution importante et réjouissante du nombre de places d'accueil depuis 2006, ne permet pas encore de répondre aux besoins des familles sur l'ensemble du territoire du canton. En effet, le taux de couverture pour l'accueil préscolaire subventionné (nombre de places pour 100 enfants) est de 19,3 % en 2014, (source : StatVd, soit le nombre de places à plein temps rapporté aux enfants du même âge dans la population) et de 24 % si on intègre également l'offre d'accueil non subventionnée. Selon les données de StatVD, on peut constater un taux de recours très variable selon l'âge des enfants et les régions : ainsi par exemple, si en moyenne cantonale 30 enfants sur 100 fréquentent une structure d'accueil préscolaire, ils sont moins de 20% à le faire lorsqu'ils ont moins de 18 mois : la demande de places d'accueil en nursery reste importante.

A titre comparatif, on relèvera que sur le plan européen, l'Union Européenne a fixé comme objectif la mise en place de structures d'accueil pour au moins 33 % des enfants âgés de moins de 3 ans. Dans le canton de Genève, en 2013, plus de trois quarts des enfants en âge préscolaire sont confiés à des milieux extrafamiliaux, dont 65 % dans des structures d'accueil de jour.

Quant à l'accueil parascolaire, un accent particulier a été mis, depuis la votation de 2009, sur la création de places dans ce domaine : près de 600 places par an ont été créées soit près du double par rapport aux années précédentes. Cette augmentation a été financée tant par des subventions plus fortes de la FAJE que par les efforts consentis des communes. En 2014, le taux de couverture pour l'accueil parascolaire est de 12,7 % (source : StatVd 2014), ce qui reste faible au regard des besoins des familles de ce canton. De plus, il faut noter que la situation peut varier fortement selon les régions du canton et selon les âges des enfants. A titre d'exemple, on signalera que selon les réseaux, le taux de couverture en accueil parascolaire peut varier de 0.8 % à 30 %, et que sur le plan cantonal, le taux de couverture est de 18,6 % pour les enfants de 4 à 6 ans, de 13,9 % pour les enfants de 6 à 8 ans et de 1,4 % pour ceux de 8 à 10 ans.

Ainsi, même si l'offre d'accueil dans le canton s'est considérablement étoffée ces dernières années, de nombreuses familles peinent encore à trouver des solutions pour l'accueil de leurs enfants. Comme prévu par la LAJE en situation de pénurie, des critères de priorité ont été fixés par les réseaux. Le DIRH et le DSAS constatent qu'en vertu de ces critères qui donnent souvent une première priorité aux parents menant une activité professionnelle, il est malheureusement difficile aux parents bénéficiant des prestations du RI de pouvoir placer leurs enfants, alors même que cela leur donnerait la disponibilité nécessaire pour bénéficier de mesures de réinsertion professionnelle ou de formation visant à favoriser leur retour à l'emploi.

3 Modifications de la loi sur l'accueil de jour des enfants

Compte tenu de ce qui précède, le DIRH met en consultation un projet de modification de la loi sur l'accueil de jour des enfants et de réponse à la motion Borloz, qui vise à :

- Préciser les missions des milieux d'accueil de jour des enfants
- Assouplir les conditions d'accueil dans les structures collectives préscolaires en tenant compte des besoins des enfants et de la société
- Mettre en œuvre l'article 63a Cst-VD sur l'accueil parascolaire
- Adapter le mode d'organisation de l'accueil familial de jour
- Unifier le revenu déterminant pour le calcul des frais de garde en tenant compte des spécificités de l'accueil de jour des enfants
- Rendre dynamique la contribution de l'Etat au financement de l'accueil de jour afin d'en renforcer la prévisibilité.

3.1 Préciser les missions des milieux d'accueil de jour des enfants

On l'a dit plus haut, l'évolution constatée des modes de vie et d'organisation des familles se poursuit. De fait, de plus en plus, les parents poursuivent tous deux leur activité professionnelle à l'arrivée de leurs enfants – l'Office fédéral de la statistique (OFS) a même fait état en avril 2015 d'une légère hausse du taux d'activité professionnelle des femmes en Suisse depuis deux ans. Dans le même temps, les autres membres de la famille et en particulier les grands-parents n'habitent souvent plus à proximité immédiate de leurs enfants, et ont souvent eux-mêmes encore des activités professionnelles ou s'occupent d'un parent âgé.

Le développement de structures d'accueil pour les enfants qui permettent la conciliation de la vie familiale avec la vie professionnelle s'avère donc de plus en plus nécessaire, et ce d'autant plus dans le contexte que connaît la Suisse depuis la votation populaire du 9 février 2014 sur l'initiative « contre l'immigration de masse » : l'éventuelle limitation à l'accès des forces de travail rend en effet encore plus d'actualité la nécessité de favoriser l'exercice d'une activité professionnelle par les femmes, comme en témoignent les nombreuses prises de position faites dans ce sens ces derniers mois, appelant notamment à mieux exploiter le potentiel indigène. L'Union patronale suisse le relevait en février 2015 dans un communiqué sur le programme de soutien financier de la Confédération à la création de places d'accueil extrafamilial pour enfants, « *il est primordial de disposer de bonnes conditions permettant plus particulièrement aux femmes de rester actives sur le marché de l'emploi* ».

Mais la fonction des milieux d'accueil de jour ne se limite pas à la garde des enfants pour permettre aux parents de mener une activité professionnelle : de nombreuses études attestent du rôle important des structures d'accueil de jour en matière d'éducation, de prévention et d'intégration. De ce fait, dans ses recommandations pour l'accueil extrafamilial de la prime enfance de juin 2011, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales a exprimé l'avis que *« cet accueil peut également contribuer à l'intégration sociale et/ou linguistique des enfants issus de familles n'ayant pu bénéficier d'une formation ou parlant une langue étrangère, ce qui renforce ainsi l'égalité des chances et le succès scolaire... Les offres d'accueil extrafamilial peuvent en outre constituer un support au travail éducatif effectué par les parents et exercer par là une fonction préventive de protection de l'enfant pour le cas où, par exemple, les parents se retrouveraient fragilisés »*. De même, les structures d'accueil de jour peuvent être des lieux d'intégration pour les enfants en situation de handicap ou dont l'état exige une prise en charge particulière.

Le DIRH propose donc de préciser dans la LAJE (nouvel article 3a) que les milieux d'accueil de jour des enfants, par l'action des professionnels qui y travaillent, poursuivent une mission éducative, qui vient soutenir les parents, ainsi qu'une mission sociale et préventive favorisant l'égalité des chances et l'intégration sociale des enfants et de leur famille. Par ailleurs, les milieux d'accueil sont également chargés d'une mission de garde des enfants qui facilite la conciliation de la vie familiale et professionnelle des parents : pour ce faire, il est essentiel que des structures d'accueil proposent une offre compatible avec les horaires de travail des parents, même si certaines d'entre elles (jardins d'enfants, halte-jeux) peuvent avoir des horaires plus réduits, et se concentrer sur les missions éducatives et d'intégration et socialisation des enfants. On peut par ailleurs rappeler ici que l'expression « vie professionnelle » recouvre non seulement le fait de travailler, mais également les périodes de formation, ainsi que les activités menées par exemple par les personnes en situation de chômage ou au bénéfice du RI pour retrouver un emploi.

3.2 Assouplir les conditions d'accueil dans les structures collectives préscolaires en tenant compte des besoins des enfants et de la société

En adoptant la motion Borloz en 2009, le Grand Conseil a demandé au Conseil d'Etat de *« proposer des modifications de notre arsenal législatif et réglementaire, afin d'assouplir le dispositif existant, dans le respect des dispositions fédérales »*. Les auteurs de la motion évoquent principalement d'importantes disparités intercantionales, le coût engendré par les directives trop contraignantes et des charges structurelles trop élevées. Parmi les différents facteurs qu'ils invoquent pour expliquer le niveau des coûts vaudois, ils citent les normes cantonales sur la formation du personnel d'encadrement, sur le temps de préparation hors taux d'encadrement des enfants, sur la sécurité et les infrastructures, et enfin, les charges structurelles des réseaux. A l'exception de ce dernier point, les exemples cités sont tirés des directives sur l'accueil collectif préscolaire, ces dernières étant, comme on l'a vu plus haut, de la compétence de l'OAJE.

Durant l'été 2015, ce dernier a donc invité les milieux intéressés (représentants de l'Union des communes vaudoises (UCV) et de l'Association de communes vaudoises (AdCV), de communes en tant qu'exploitantes de structures, des milieux économiques, des directeurs de crèches et garderies, des parents, des associations professionnelles, des syndicats et des milieux de la formation), à revoir les différentes dispositions du cadre de référence et du référentiel de compétences sur l'accueil préscolaire. L'objectif était d'évaluer les allègements et adaptations qui peuvent être apportés à ces directives, tout en tenant compte de la nécessité de garantir la sécurité des enfants accueillis et de favoriser leur bon développement, conformément au droit supérieur. De même, les allègements et adaptations à identifier devaient tenir compte de la diversité organisationnelle des structures, dont la capacité d'accueil va de 22 à plus de 140 places, ainsi que du fait que plus de la moitié des structures d'accueil collectif préscolaire sont des structures privées qui n'ont pas adhéré à un réseau d'accueil de jour des enfants.

Les discussions au sein de ce groupe de travail consultatif ont confirmé les positions des différents instances et organismes concernés : d'une part, ceux qui souhaitent des allègements supplémentaires et d'autre part, ceux qui souhaitent que soient maintenues, voire renforcées, les conditions d'encadrement des enfants. Il faut toutefois relever que tous les participants à ce groupe de travail consultatif ont partagé une même préoccupation, à savoir l'intérêt de l'enfant à être pris en charge en toute sécurité tout au long de la journée au sein de la structure d'accueil.

En se fondant sur le contenu des discussions, l'OAJE a l'intention d'adapter les directives pour l'accueil collectif préscolaire des enfants de 0 à 4 ans et d'y intégrer dès 2016 des allègements, comme souhaité dans la motion Borloz, dont les grandes lignes présentées ci-dessous sont également mises en consultation plus large dans le cadre du présent rapport.

A l'heure actuelle, les équipes accueillant les enfants de 0 à 4 ans dans les structures d'accueil collectif préscolaire sont composées de 80 à 100 % de personnel formé, et de 0 à 20 % d'auxiliaires. Au sein des professionnels formés, deux tiers du personnel doivent être porteurs d'un titre tertiaire reconnu et un tiers du titre de secondaire II. Le référentiel de compétences pour l'accueil collectif préscolaire précise que sont diplômées du tertiaire les personnes diplômées d'une école supérieure (ES), domaine d'études « social et formation des adultes » dans la filière « éducation de l'enfance, ou celles diplômées d'une haute école spécialisée (HES) filière de formation « travail social » ou bénéficiaires d'une décision de reconnaissance d'un titre étranger comme valant les titres mentionnés. Sont diplômées d'un titre du secondaire II les titulaires du CFC d'assistant socio-éducatif (ASE) ou les bénéficiaires d'une reconnaissance d'équivalence. Pour exercer une fonction de directrice de structure, une personne doit être titulaire d'un diplôme tertiaire lui permettant de faire partie des équipes accueillant les enfants ou d'un CFC d'ASE, avec une formation complémentaire, et être au bénéfice d'une expérience professionnelle éducative dans le domaine de l'enfance d'au moins 4 ans après l'obtention du titre prérequis.

Assouplissements proposés en matière de formation du personnel

En matière de formation du personnel, les assouplissements envisagés, qui tiennent notamment compte de l'évolution du paysage de la formation professionnelle et des ordonnances spécifiques qui en découlent, sont les suivants :

- Ouvrir la possibilité aux personnes titulaires d'un bachelor dans un domaine voisin de celui de l'éducation de l'enfance, par exemple en sciences de l'éducation ou en psychologie, d'être considérées comme du personnel diplômé du tertiaire formé à l'accueil de jour des enfants, par le biais d'une formation passerelle mise en place par l'École supérieure en éducation de l'enfance, qui permettrait à celles et ceux qui la suivent de disposer des connaissances et compétences nécessaires pour l'accueil collectif d'enfants ;
- Préciser que les détenteurs d'un CFC ASE ont accès à la fonction de direction par l'obtention d'un titre tertiaire (examens fédéraux professionnels) : il est prévu que les modalités seront précisées dans le cadre d'un groupe de travail réunissant, sous l'égide de l'OAJE, les milieux de la formation et les professionnels ;
- Ouvrir la possibilité aux détenteurs de titres professionnels liés à d'anciennes formations en lien avec l'accueil de jeunes enfants, disparues aujourd'hui et non reprises dans la législation fédérale (par exemple nurse) d'être considérés au bénéfice d'un titre de secondaire II leur permettant d'intégrer à ce titre les équipes éducatives ;

- Moduler les exigences de formation des directrices, en fonction des caractéristiques des structures qu'elles seront amenées à conduire ; il est notamment proposé d'alléger les exigences pour les structures qui sont rattachées à un réseau d'accueil de jour des enfants : l'expérience a en effet montré que la mise en réseau de structures, avec l'organisation que les communes ont choisi de mettre en place, permet de mutualiser les compétences par exemple en matière de gestion des budgets et dès lors, en fonction du réseau auquel une structure est rattachée, il n'est pas forcément nécessaire d'exiger de sa directrice qu'elle dispose de compétences attestées dans ce domaine ;
- Permettre à l'OAJE de déroger à la durée de l'expérience professionnelle prérequise pour la direction d'une structure, sur la base du dossier de la personne concernée.

Assouplissements proposés dans la composition des équipes accueillant les enfants de 0 à 4 ans

En matière de composition des équipes, il est envisagé de

- Assouplir la répartition entre les personnes titulaires d'un titre tertiaire et celles titulaires d'un titre de secondaire II, en prévoyant non plus une répartition au sein du personnel formé de 2/3 de personnel de niveau tertiaire et 1/3 de personnel de niveau secondaire II, mais une répartition au minimum de 50 % de personnel de niveau tertiaire et de 50 % de personnel de niveau secondaire II au maximum ;
- Donner la possibilité à l'OAJE, sur demande de l'exploitant et de la direction, d'accorder une dérogation à l'exigence de 80 % de personnel formé en éducation de l'enfance, pour tenir compte de situations exceptionnelles (par exemple en cas d'importantes difficultés de recrutement) ;
- Permettre à la direction d'une structure de prendre, sous sa responsabilité, les mesures nécessaires afin d'assurer un encadrement approprié à l'âge et aux besoins des enfants, sans devoir adresser une demande de dérogation à l'OAJE, dans certaines circonstances : pour les phases d'ouverture et de fermeture de la journée, comme les enfants présents sont généralement moins nombreux, la direction devrait pouvoir décider de confier l'encadrement des enfants à une seule personne et nommer parmi son personnel la personne la plus adéquate (professionnelle ou auxiliaire). De même, la direction pourra également décider d'accepter des enfants en surnombre par rapport au nombre indiqué dans l'autorisation d'exploiter de la structure, et ce pour une durée maximale d'un mois.

Le corollaire de ces allègements qui simplifient le dispositif en évitant à un exploitant de structure ou à une direction de devoir demander à l'OAJE l'autorisation de déroger aux cadres de référence pour un temps donné, dans des circonstances déterminées, est de renforcer les compétences dévolues aux directrices des structures d'accueil. Dès lors, il est prévu d'adapter en conséquence l'exigence de présence régulière dans l'institution de la directrice, hors taux d'encadrement des enfants, et ce comme à présent en fonction de la taille de l'institution, de sa durée d'ouverture et de son déploiement sur plusieurs sites : il est ainsi envisagé que la directrice dispose d'un temps de travail hebdomadaire de 15 % par groupe d'enfants, soit 5 bébés, 7 trotteurs (18 mois – 3 ans), 10 grands (3 – 4 ans).

Assouplissements concernant les infrastructures et les aménagements techniques

Les discussions au sein du groupe de travail consultatif ont confirmé le constat fait par l'OAJE ces dernières années : il est nécessaire de simplifier les dispositions concernant les aménagements techniques demandés aux structures d'accueil collectif préscolaire, pour ne conserver que les aménagements qui soutiennent les enfants dans leurs apprentissages et ceux qui visent à s'assurer que les enfants, qui sont accueillis en collectivité, ne sont pas confrontés à des infrastructures pouvant les mettre en danger. Par exemple, la mise à disposition de WC et lavabos en nombre suffisant (1 WC et 1 lavabo jusqu'à 15 enfants, puis 1 WC et 1 lavabo pour chaque dizaine d'enfants supplémentaires) vise à répondre aux besoins de tout jeunes enfants vivant en collectivité et qui, avec plus ou moins d'aisance, découvrent la propreté. La demande concernant la hauteur des poignées de porte (à 1 m 50 du sol) ont pour objectif d'éviter qu'un petit enfant curieux ne puisse sortir seul du bâtiment, avec les dangers que cela comporte.

Pour améliorer la compréhension des aménagements demandés, il est ainsi prévu, à l'instar de la pratique des autres cantons romands, de réunir dans un seul tableau l'ensemble des dispositions qui touchent à la sécurité et à l'encadrement des jeunes enfants, et d'autre part de reporter dans une annexe les autres dispositions qui ne sont pas de la compétence de l'OAJE, mais qui relèvent d'autres instances en vertu de normes fédérales, cantonales ou voire même communales et qui touchent par exemple à l'aménagement du territoire, ou à la protection contre l'incendie.

Il faut rappeler ici qu'intégrer des éléments techniques précis dès le début d'un projet de structure permet une meilleure maîtrise des coûts : par exemple, l'installation d'une poignée de porte à hauteur d'adulte, mais inaccessible à un enfant de 3 ans, ou de barrières dont l'espace entre les barreaux ne permet pas aux tout-petits de se faufiler ou évitent qu'ils se coincent la tête, n'est pas plus coûteuse que le dispositif ordinaire dès lors qu'elle est prévue dès le début du projet. Il faut aussi relever que les normes vaudoises sont très semblables à celles édictées par les autres cantons romands. Ces normes techniques issues d'une large pratique ont montré leur pertinence en termes de prévention générale et de sécurité des enfants.

Par ailleurs et pour tenir compte des réalités du terrain, l'OAJE entend proposer une clause générale lui permettant d'accorder des dérogations, au cas par cas, aux exigences liées aux infrastructures et aux aménagements techniques, par exemple pour le nombre de sanitaires ou les aménagements de locaux, en particulier pour les locaux existants, dans la mesure où les dispositions relatives à l'encadrement des enfants sont respectées.

Rappelons pour le surplus que les directives actuelles contiennent déjà une clause permettant à l'OAJE d'accorder des dérogations aux directives pour des projets pilotes permettant la mise en œuvre de différentes formes d'accueil préscolaire. Il est prévu de maintenir cette clause dans les directives révisées.

Vu ce qui précède, le DIRH considère que les assouplissements tels qu'envisagés par l'OAJE en tant qu'autorité cantonale chargée par la loi sur l'accueil de jour des enfants de l'application de l'OPE, répondent adéquatement aux demandes exprimées par le Grand Conseil avec la motion Borloz, et ce en respectant le droit supérieur et l'intérêt de l'enfant. Il souligne par ailleurs que, par la mise en œuvre de l'article 63a de la Constitution vaudoise (voir chapitre 3.3 ci-dessous), les conditions d'accueil des enfants de 4 à 6 ans, actuellement fixées par la directive concernant l'accueil collectif préscolaire, seront fixées par les communes et pourront dès lors faire l'objet d'adaptations complémentaires, si tel est le vœu des communes.

3.3 Mettre en œuvre l'article 63a Cst-VD sur l'accueil parascolaire

En 2009, la population vaudoise adoptait à plus de 70 % un nouvel article constitutionnel, intitulé « Ecole à journée continue » qui se lit comme suit :

« ¹ 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.

² L'accueil peut être confié à des organismes privés.

³ Les conditions de l'accueil parascolaire sont fixées par les communes

⁴ Les parents participent au financement de l'accueil parascolaire. »

Le résultat de ce scrutin reflète l'expression des besoins des familles liés aux nouveaux modes de vie et d'organisation familiale et illustre l'importance des besoins non encore satisfaits d'accueil extrafamilial des enfants, même si le dispositif mis en place par la LAJE tel qu'on l'a vu plus haut a permis d'augmenter le nombre de places d'accueil mis à disposition des familles. Il faut d'emblée préciser qu'en adoptant cet article constitutionnel, la population a étendu la portée de l'accueil parascolaire, dès lors que cette disposition prévoit qu'un accueil est proposé pendant toute la durée de la scolarité obligatoire : les enfants et jeunes concernés sont ceux qui ont entre 4 et 15 ans (sous réserve du retard que certains d'entre eux peuvent prendre), alors que la LAJE actuellement en vigueur limite la définition de l'accueil parascolaire à celui proposé aux enfants jusqu'à 12 ans. Par ailleurs, la répartition constitutionnelle des compétences pour l'accueil parascolaire a été modifiée : l'article 63a Cst-VD prévoit que ce sont les communes qui organisent un accueil parascolaire, en collaboration avec l'Etat et les partenaires privés, alors que l'article 63 Cst-VD, dont l'actuelle LAJE est la loi d'application, prévoit dans ce domaine une compétence conjointe de l'Etat et des communes, avec la collaboration des partenaires privés.

Pour préparer la nécessaire loi de mise en œuvre de cette nouvelle disposition constitutionnelle, et conformément aux souhaits exprimés par le Grand Conseil dans les postulats Cesla Amarelle au nom du groupe socialiste – « pour une réalisation rapide de l'article 63a de la Constitution. — Obligation pour les communes d'organiser un accueil parascolaire » et Claudine Wyssa et consorts au nom des groupes radical et libéral – « pour que l'accueil parascolaire ne subisse pas le même sort que les écoles de musique et demandant de donner le « lead » aux communes vaudoises », le Conseil d'Etat a lancé dès juin 2010 les premiers travaux en réunissant l'ensemble des partenaires concernés par la thématique, pour un premier échange de vues. Il a, par la suite, mis en place une plateforme Canton – communes, dont les travaux, on l'a dit plus haut, ont été interrompus par les communes en 2011 en attendant que le Conseil d'Etat réponde à la motion Gorrite lui demandant de financer « la FAJE de façon équitable, transparente, visible dans la durée et conforme aux engagements pris ». Ces travaux ont repris début 2014 après que le Conseil d'Etat eut proposé au Grand Conseil, qui l'a accepté fin août 2013, d'augmenter sa contribution à l'accueil de jour des enfants. Au cours de ces travaux, la plateforme a eu l'occasion d'entendre les autres principaux acteurs concernés, au premier chef les représentants des parents, des jeunes et des professionnels actifs dans le secteur.

Ces travaux ont abouti en septembre 2015 à une série de points faisant l'objet d'un accord, sur lesquels repose le projet mis en consultation. En revanche, les délégations de l'Etat et des communes ne sont pas parvenues à un accord sur des éléments liés notamment aux prestations minimales que les communes devront proposer à la population. Le DIRH présente ses propositions à cet égard dans le cadre de la présente consultation. S'agissant de la hauteur de l'engagement financier de l'Etat pour soutenir les communes à concrétiser leur nouvelle obligation constitutionnelle, le Conseil d'Etat a présenté, dans le cadre de l'EMPD sur la RIE III ses propositions. Comme en a été informé le Grand Conseil, elles ne répondent pas aux attentes des communes. En revanche, Etat et communes se sont mis d'accord sur un système de financement, qui est présenté dans le présent contexte.

Pour mettre en œuvre l'article 63a Cst-VD, compte tenu de son libellé, il est rapidement apparu qu'il convenait de modifier la loi sur l'accueil de jour des enfants pour y intégrer de nouvelles dispositions concrétisant les nouvelles compétences et obligations des communes, et le soutien que doivent leur apporter Etat et partenaires privés. Le projet mis en consultation vise donc soit à adapter des dispositions existantes de la LAJE, soit à les compléter.

Le DIRH dans ce contexte propose donc par ce projet de :

- Définir l'accueil parascolaire au sens de l'article 63a Cst-VD ;
- Définir comment les communes fixent, conformément à l'article 63a Cst-VD, les conditions de l'accueil parascolaire en conformité avec le droit fédéral ;
- Définir le socle minimum de prestations que les communes devront proposer aux familles pour remplir leurs obligations constitutionnelles ;
- Préciser l'articulation de cet accueil parascolaire au sens de l'article 63a Cst-VD avec l'offre d'accueil proposée par les réseaux d'accueil de jour des enfants tant en ce qui concerne l'organisation territoriale que le financement.

3.3.1 Définir l'accueil parascolaire au sens de l'article 63a Cst-VD

En accord avec les communes, le DIRH propose une nouvelle définition de l'accueil parascolaire, qui contrairement à ce qui est actuellement prévu dans la LAJE, ne repose pas sur le nombre de moments d'ouverture dans la journée d'une structure, mais sur l'âge des enfants.

A l'heure actuelle, la LAJE, dans son article 2, définit en effet l'accueil collectif parascolaire comme étant un « *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 définition exclut ainsi les entités de type restaurants scolaires (connus aussi sous le terme de cantines scolaires) qui accueillent des enfants à midi, « *pour ne pas entraver le développement d'un accueil semi-bénévole tel qu'il existe actuellement* » précisait l'EMPL LAJE de 2006. A noter que le règlement d'application de la loi sur l'enseignement obligatoire (RLEO) prévoit en son article 24 que « *lorsque des repas de midi sont organisés dans un restaurant scolaire, l'autorité communale est responsable de la surveillance des enfants entre la fin des cours de la matinée et le début des cours de l'après-midi* ». Cette disposition réglementaire permet de satisfaire aux exigences du droit fédéral.

Dans le cadre des travaux de la plateforme, et au vu de l'évolution de la situation ces dernières années et des obligations découlant de l'OPE de soumettre tout accueil d'enfant hors de son milieu familial à autorisation et surveillance, il a été estimé plus adéquat de replacer l'enfant et ses besoins au centre de la réflexion, et de distinguer deux types d'accueil parascolaire :

- a. L'accueil parascolaire primaire qui concerne les enfants scolarisés de la 1 P à la 8P (enfants de 4 à 12 ans en principe) et qui comprend l'accueil en dehors du temps scolaire, c'est-à-dire un accueil qui peut avoir lieu le matin avant l'école, durant la pause de midi et l'après-midi après l'école, y compris le mercredi après-midi. En se référant à la terminologie scolaire, la définition proposée permet ainsi d'intégrer un enfant de 13 ans qui serait pour une raison ou pour une autre scolarisé en 9P dans les structures d'accueil parascolaire, et de ne pas l'isoler de ses camarades ou placer ses parents en situation difficile. Cette nouvelle définition mise en consultation, qui remplacerait l'actuelle définition de l'article 2 LAJE, permet d'intégrer les entités de type restaurants scolaires dans le dispositif général dans un souci de cohérence.

- b. L'accueil parascolaire secondaire qui concerne les élèves scolarisés de la 9S à la 11S (soit les jeunes d'en principe 12 ans à 15 ans) et qui comprend l'accueil de ces jeunes durant la pause de midi. Au vu de l'âge des concernés, de 12 à 15 ans, il est ici proposé de parler de jeunes plutôt que d'enfants.

Comme le prévoit actuellement la LAJE, l'accueil collectif parascolaire n'est pas limité aux semaines d'école, mais peut être étendu aux vacances scolaires.

Par ailleurs, dans le cadre des discussions entre le canton et les communes, il a été convenu dans ce contexte, que les périodes de l'horaire scolaire qui tombent de manière « accidentelle » — ce qui a pour conséquence de libérer les enfants et les jeunes — ou les interruptions en cours de matinée ou d'après-midi ne doivent pas être couvertes par l'accueil parascolaire, mais bien par les établissements scolaires, au contraire des plages en début et fin de demi-journées d'école pour lesquelles aucune période de cours régulière n'est prévue. Cette précision permet de délimiter plus clairement les champs de responsabilité des structures d'accueil parascolaire et des établissements scolaires, ce qui est particulièrement important, en raison de la confusion qui peut découler du libellé de l'article constitutionnel 63a, qui prévoit que l'accueil est proposé sous forme d'école à journée continue. Les discussions menées au Grand Conseil lors de l'adoption de l'initiative parlementaire qui a abouti à la votation populaire de 2009 montrent en effet qu'il ne s'agissait pas de placer l'accueil parascolaire sous l'égide de l'école, et de ce fait de le rendre obligatoire, mais bien de proposer aux familles qui le souhaitent une offre d'accueil permettant aux enfants et aux jeunes de vivre des journées continues et cohérentes.

3.3.2 Définir comment les communes fixent, conformément à l'article 63a Cst-VD, les conditions de l'accueil parascolaire

On l'a déjà dit plus haut, le droit fédéral prévoit que l'accueil extrafamilial des enfants jusqu'à 12 ans doit faire l'objet d'une autorisation et d'une surveillance. Rappelons que la prise en charge des jeunes de 12 à 15 ans ne fait pas l'objet de réglementation, puisqu'elle n'est pas concernée par l'OPE.

La LAJE prévoit actuellement que l'Etat, par l'OAJE, est l'autorité compétente pour fixer les conditions permettant à une structure d'accueil parascolaire d'être autorisée et pour en assurer la surveillance. Cette situation est amenée à changer, avec le nouvel article constitutionnel, dont le texte est très clair : « *Les conditions de l'accueil parascolaire sont fixées par les communes* ».

Dans le cadre des discussions de la plateforme Etat – communes, il est très vite paru évident, au vu des besoins des enfants, des collaborations intercommunales existantes tant en matière d'accueil de jour des enfants que de bâtiments et transport scolaires ainsi que des financements prévus, qu'il était nécessaire de prévoir des conditions harmonisées pour l'accueil parascolaire dans le canton. En effet, les conditions de l'accueil parascolaire visent à assurer la sécurité et le bon développement des enfants accueillis, dont les besoins sont les mêmes, quelle que soit leur commune de domicile ou de résidence.

Un établissement intercommunal de droit public, l'EIAP

Le DIRH met donc en consultation la solution élaborée au sein de la plateforme Etat – communes (nouvel article 6a LAJE) qui prévoit de confier à un établissement intercommunal de droit public autonome, doté de la personnalité juridique, pour l'accueil collectif parascolaire primaire (EIAP) la compétence d'exercer le régime d'autorisation et de surveillance de l'accueil parascolaire primaire. Cet établissement serait doté d'un conseil, composé de représentants désignés par les associations faitières des communes (actuellement UCV et AdCV) à raison d'un délégué par district. Pour s'assurer de la bonne représentation des villes et des bourgs et villages, il est prévu que parmi les dix représentants des districts, deux membres au moins doivent provenir de communes dont la population est inférieure à 1'500 habitants et deux autres au moins doivent représenter les villes de plus de 10'000 habitants.

Accueil collectif parascolaire primaire

L'EIAP serait ainsi compétent pour fixer dans des cadres de référence, après consultation des milieux intéressés, les conditions que les structures d'accueil parascolaire primaire, y compris les restaurants scolaires, devraient remplir pour être autorisées (nouvel art. 7a LAJE). A noter que dans le cadre de la Plateforme Etat-communes, les représentants des communes ont indiqué que pour les restaurants scolaires, les conditions qui seraient fixées se limiteraient à aux conditions générales prévues dans l'OPE.

Ces cadres de référence de l'accueil parascolaire primaire poursuivraient le même objectif qu'aujourd'hui et auraient notamment pour objet de définir, en application de l'article 2 de la LAJE, le taux d'encadrement des enfants, les infrastructures et le projet pédagogique. Afin de tenir compte des besoins différenciés des enfants en fonction de leur âge et de leur degré d'autonomie, il est prévu que soit édité un cadre spécifique pour les enfants de 4 à 8 ans, tout en ayant une attention particulière pour les enfants de 4 à 6 ans, comme l'ont soulevé les milieux professionnels et l'APE lors de leur audition par la Plateforme en relevant les besoins spécifiques de repères, sécurité affective et d'encadrement éducatif des plus jeunes enfants scolarisés. En revanche, pour les enfants de 9 à 12 ans, ces enfants aspirant à davantage d'autonomie et privilégiant le contact entre pairs, un cadre plus souple sera prévu.

En attendant que ce cadre de référence soit édicté, il est prévu que le dispositif actuel restera en vigueur.

S'agissant de l'autorisation et de la surveillance des structures d'accueil parascolaire des enfants, la solution proposée et mise en consultation consiste à prévoir qu'elles pourraient continuer d'être confiées aux professionnels de l'OAJE, dans le cadre d'un mandat de prestations conclu entre l'EIAP et l'Etat (nouvel art. 6b LAJE). Cette solution permettrait aux communes de bénéficier du savoir-faire et de l'expérience professionnels ainsi que de la connaissance du terrain de l'OAJE qui continue d'être compétent pour l'autorisation et la surveillance des structures d'accueil collectif préscolaire. Ainsi en évitant la mise en place d'une double structure de surveillance de l'accueil collectif, il est possible d'assurer une meilleure cohérence et lisibilité du dispositif, propre à inspirer la confiance des familles, d'autant que les structures proposant à la fois un accueil collectif préscolaire et un accueil collectif parascolaire sont nombreuses. Pour ne pas alourdir cependant le dispositif, il est prévu que les restaurants scolaires qui accueillent les enfants à un seul moment de la journée, soient placés sous la surveillance des communes concernées qui les autoriseront, soit comme à l'heure actuelle, sous leur responsabilité.

La question de savoir si la loi en tant que telle devait prévoir que l'OAJE est l'autorité compétente pour l'autorisation et la surveillance de l'accueil parascolaire, étant entendu que les conditions à remplir sont fixées par l'EIAP dans des cadres de référence, s'est posée : cette option n'a pas été retenue au sein de la plateforme : dans le respect des prérogatives données par le peuple aux communes en matière d'accueil parascolaire, le projet confie aux communes la compétence du régime d'autorisation et de surveillance. Il est néanmoins prévu, pour les raisons évoquées ci-dessus, que l'EIAP pourra déléguer à l'OAJE dans un mandat de prestations les tâches d'autorisation et de surveillance de l'accueil parascolaire. Il est aussi prévu que l'EIAP et l'OAJE procéderont ensemble à une évaluation périodique des cadres de référence de l'accueil parascolaire primaire, toujours dans le même souci d'assurer la cohérence de l'accueil des enfants de 0 à 12 ans, et que ces enfants soient accueillis dans des conditions assurant leur sécurité et leur bon développement. Dans le même esprit, le projet mis en consultation prévoit (nouvel art. 6c LAJE) que si l'OAJE, constatait dans le cadre de la surveillance qu'il exercerait au titre de ce mandat de prestations, qu'une disposition du cadre de référence met en péril les enfants, il en informerait immédiatement l'EIAP, par la Cheffe du département en charge de l'accueil de jour, et formulerait dans ce contexte des propositions de mesures afin d'y remédier. Si aucun accord n'était possible sur ces mesures, alors le projet prévoit que la Cheffe de département peut résilier le mandat de prestations. Sur le plan juridique en effet, l'Etat doit s'assurer qu'il ne se retrouve pas dans des circonstances où il serait tenu responsable de la mise en danger d'enfants alors même qu'il ne cautionne pas le cadre générant cette situation.

Accueil collectif parascolaire secondaire

Le droit fédéral ne soumet pas au régime d'autorisation et de surveillance l'accueil extrafamilial des enfants au-delà de 12 ans. Dès lors, les communes seront libres de fixer les conditions de l'accueil collectif parascolaire secondaire. Le projet mis en consultation prévoit qu'une surveillance des jeunes sera mise en place par les communes.

3.3.3 Définir le socle minimum de prestations que les communes devront proposer aux familles pour remplir leur obligation constitutionnelle

Si l'article 63a Cst-VD indique que les communes organisent un accueil parascolaire sous forme d'école à journée continue, il ne précise pas l'amplitude de la journée, et en particulier si cet accueil doit être proposé aux familles obligatoirement aux trois moments de la journée que sont le matin avant l'école, la pause de midi et l'après-midi après l'école.

Les discussions de la plateforme Etat – communes ont donc porté sur la définition du socle minimum de prestations que les communes devront proposer aux familles pour remplir leur obligation constitutionnelle. Outre l'offre existante, deux critères déterminants pour ce faire ont pris en compte, les besoins de l'enfant d'une part, en tenant compte de son âge et de son besoin croissant d'autonomie, et, d'autre part, la nécessité de prévoir un accueil qui permette aux familles de concilier vie professionnelle et vie familiale, c'est-à-dire qui tienne compte des horaires de travail des parents.

Suite aux discussions, le DIRH propose dans le contexte de cette consultation d'intégrer dans la LAJE les éléments suivants (nouvel article 4a LAJE) :

- Pour les enfants fréquentant les classes de 1 P à 4 P (4 ans à 8 ans), l'accueil parascolaire comprend un accueil le matin, à midi et l'après-midi : concrètement, cela signifie que les enfants pourront être accueillis avant le début des cours le matin, durant la pause de midi avec un repas, et après la fin des cours l'après-midi, y compris le mercredi après-midi, ainsi que les matins ou après-midi où il n'y a pas de cours.

- Pour les enfants fréquentant les classes de 5 P à 8P (8 ans à 12 ans), l'accueil parascolaire comprend au moins l'accueil durant la pause de midi (avec repas) et l'accueil après la fin des cours l'après-midi, là également le mercredi après-midi. La question de savoir si le socle minimum devait comprendre le mercredi après-midi a fait l'objet de longues discussions au sein de la plateforme Etat – communes ; pour les communes cet accueil devrait être facultatif. Le Conseil d'Etat estime qu'il doit faire partie de la prestation minimale proposée aux familles, et c'est cette option qui est mise en consultation.
- Pour les jeunes fréquentant les classes de 9 S à 11 S (12 – 15 ans), l'accueil parascolaire comprend un accueil de midi surveillé, avec repas, dans un local chauffé, du lundi au vendredi. Le projet mis en consultation prévoit que l'organisation de cet accueil peut être déléguée à des associations sportives, culturelles ou à des organisations de jeunesse (nouvel art. 32a LAJE).

Il faut préciser ici que l'article constitutionnel ne fixe pas le nombre de places d'accueil que chacune des communes devra créer. Le Conseil d'Etat, d'entente avec les communes, propose d'intégrer l'accueil parascolaire au dispositif financier incitatif mis en place par la LAJE, pour l'accueil des enfants jusqu'à 12 ans. Dans le cadre de l'EMPD RIE III, le Conseil d'Etat a décidé d'une contribution volontaire complémentaire pour stimuler la création de places d'accueil parascolaire supplémentaires et permettre la pérennisation de l'existant, qui vient s'ajouter aux ressources qu'il alloue déjà à la FAJE, et à celles versées à la Fondation notamment par les communes et les entreprises, ces dernières qui, dans le cadre de la RIE III devraient également accroître leur contribution. Selon les simulations effectuées dans ce contexte, et annexées au présent rapport explicatif, ces ressources complémentaires devraient permettre non seulement à la FAJE de soutenir la création annuelle entre 2016 et 2022 de plus de 1'300 places supplémentaires en accueil parascolaire, mais également de poursuivre son subventionnement au développement de l'accueil préscolaire tel que planifié par les réseaux, et ce, tout en accroissant son taux de subventionnement. Ainsi, il serait possible à la moitié des enfants fréquentant l'école primaire vaudoise d'être accueillis à un moment ou à un autre de la semaine dans une structure d'accueil parascolaire.

A noter que les communes peuvent remplir leur obligation constitutionnelle seules, ou en adhérant à un réseau d'accueil de jour des enfants. Dans cette dernière hypothèse, elles pourraient bénéficier des subventions de la FAJE, versées aux structures d'accueil par l'intermédiaire des réseaux.

On peut également préciser ici que le projet mis en consultation prévoit expressément que les subventions de la FAJE seront versées aux réseaux d'accueil de jour des enfants pour l'offre d'accueil parascolaire primaire qu'ils proposent aux familles, y compris pour les prestations allant au-delà de celles prévues par le socle minimum (nouvel article 32 al. 2 LAJE), et pendant les vacances scolaires, comme c'est d'ailleurs actuellement déjà le cas.

De même, comme actuellement, il est prévu que la FAJE ne verse pas de subventions pour les accueils des jeunes fréquentant l'école au degré secondaire (nouvel article 32a LAJE). L'accueil parascolaire secondaire n'est en effet pas soumis au régime d'autorisation et de surveillance, et les modalités de son organisation sont laissées aux communes qui en maîtrisent tous les aspects, y compris sur le plan financier – les seules contraintes résident dans le fait de prévoir un repas pour les jeunes dans un local chauffé, sous la surveillance d'adultes.

Accueil parascolaire et transports

L'adoption de l'article 63a Cst-VD par le peuple soulève, pour sa mise en application, de nombreuses questions auquel le projet mis en consultation propose des réponses. Pour les communes et les parents, une question fondamentale est celle de savoir si les communes seront tenues d'organiser un accueil parascolaire pour les enfants dont les parents en font la demande, ainsi qu'un transport pour ramener à leur domicile les enfants dont les parents souhaitent qu'ils rentrent chez eux à midi.

Il faut ici rappeler que la jurisprudence a déduit que les frais de transports doivent être pris en charge lorsqu'il ne peut être raisonnablement exigé de l'enfant qu'il accomplisse le trajet par ses propres moyens en raison de la longueur ou de la dangerosité du trajet, et ce en raison du droit à l'enseignement gratuit prévu à l'article 19 de la Constitution fédérale.

Dans le cadre d'un arrêt rendu en 2012 sur la question des transports durant la pause de midi (ATF 2C_433/2011, consid. 4.3.), le Tribunal fédéral a confirmé que la mise en place d'un restaurant scolaire avec une offre de repas et une surveillance appropriée constitue une alternative possible à l'organisation des transports. Toutefois, dans le même arrêt, il a retenu que pour les enfants contraints d'avoir recours au restaurant scolaire en raison de l'absence de transports ou de la durée de la pause trop courte de midi, le droit à l'enseignement gratuit impliquait que la participation des parents aux frais de repas n'excède pas ceux qu'ils auraient eus si leurs enfants avaient pris leur repas à domicile, les estimations fiscales pouvant servir de base de calcul à ce propos.

Dans le canton de Vaud, la loi sur l'enseignement obligatoire précise à son article 30 que « *pour les élèves qui, à cause de l'éloignement de leur domicile, de l'horaire des transports publics ou celui de l'enseignement, ne disposent pas de 30 minutes au moins à midi pour prendre leur repas à domicile, une indemnité est allouée* ». L'alinéa 2 de cette même disposition réserve les dispositions de mise en œuvre de l'article 63 et 63a Cst-VD, qui portent respectivement sur l'accueil pré et parascolaire, et sur la journée continue. Les conditions sont précisées dans le règlement sur les transports scolaires.

De la jurisprudence fédérale, on peut donc déduire que les communes qui exploitent un restaurant scolaire ou une structure d'accueil parascolaire pouvant accueillir les enfants concernés ne doivent pas, en sus, prévoir de transports pour ramener les enfants à leur domicile, durant la pause de midi. Cependant, les communes seront tenues d'adapter en conséquence la participation financière des parents concernés. Il faut souligner ici que les enfants ne seront pas contraints de rester sur place, les parents pouvant librement organiser le retour de leur enfant à domicile. Les communes seront invitées à favoriser les déplacements par exemple en facilitant l'organisation de *pedibus* ou de système de co-voiturage.

Il faut également préciser ici que la définition de l'accueil parascolaire mise en consultation qui intègre les restaurants scolaires au dispositif de l'accueil parascolaire permet, si les communes qui les mettent en place le souhaitent, de les rattacher aux réseaux d'accueil de jour. Si tel devait être le cas, pour l'accueil des enfants jusqu'à 12 ans, ces entités pourraient bénéficier de subventions de la FAJE si elles répondent aux conditions fixées par l'établissement intercommunal pour l'accueil parascolaire primaire (EIAP) et appliquent la politique tarifaire du réseau pour la prestation de l'accueil, étant donné que le repas peut faire l'objet d'une facturation forfaitaire. Les communes peuvent également décider de laisser ces restaurants hors des réseaux, comme c'est le cas actuellement.

Dès lors au regard de la mise en œuvre de l'article 63 a Cst-VD et de l'obligation des communes de mettre à disposition un accueil facultatif des enfants à midi pour répondre, pour ce moment de la journée, à leur obligation constitutionnelle, elles auront les possibilités suivantes :

- a. Organiser pour tous un accueil de midi conforme aux cadres de référence édictés par l'EIAP, et supprimer les transports scolaires pour le retour des enfants à midi à leur domicile : dans cette hypothèse, la commune ne pourra facturer aux parents des élèves qui ne pourraient pas rentrer à midi en raison de l'éloignement du domicile ou de la dangerosité du trajet un coût qui dépasserait ce que coûterait la prise en charge à domicile (selon jurisprudence précitée). Pour les élèves dont les parents feraient le choix d'une prise en charge d'accueil parascolaire alors même qu'un retour à domicile serait possible, cet accueil sera facturé selon la politique tarifaire du réseau, si l'entité fait partie du réseau. On pourrait donc se trouver dans une situation où des enfants fréquenteraient un même lieu, et bénéficieraient d'une même prestation, avec des tarifs différenciés selon leur lieu de domicile.
- b. Organiser un accueil de midi pour les enfants et maintenir les transports scolaires pour les élèves qui ne pourraient rentrer à midi en raison de l'éloignement du domicile et dont les parents souhaitent le retour à domicile à midi.

Le choix de l'un ou l'autre modèle organisationnel aura des impacts au niveau tarifaire et risque d'induire, selon le modèle choisi, des complications administratives non négligeables. La plateforme Etat - communes a discuté de cette problématique et a privilégié une approche laissant aux communes la possibilité de s'organiser en fonction des spécificités régionales, dans le respect de l'autonomie communale, et n'imposant pas non plus une seule manière de facturer aux parents le coût du repas.

Dans ce contexte, il faut également préciser que même si l'article constitutionnel prévoit que les structures parascolaires sont situées dans les locaux scolaires ou à proximité, il n'est pas exclu, au vu de la configuration des établissements et des bâtiments scolaires, que les enfants doivent effectuer un trajet pour aller de l'école à l'accueil parascolaire et pour en revenir. Le projet mis en consultation propose que les réseaux d'accueil de jour des enfants, qui devront proposer l'accueil parascolaire au sens de l'article 63a Cst-VD, soient chargés d'organiser les déplacements des enfants entre les institutions d'accueil collectif et les établissements scolaires (article 27 nouvel alinéa). De même, si l'accueil parascolaire était organisé hors réseau, alors les déplacements seraient de la compétence de la commune mettant sur pied cet accueil.

3.3.4 Préciser l'articulation de l'accueil parascolaire au sens de l'article 63a Cst-VD avec celui proposé par les réseaux d'accueil de jour des enfants

En optant pour une modification de la LAJE afin de mettre en œuvre le nouvel article 63 Cst-VD, le DIRH vise à bâtir sur l'existant, sans risquer de démanteler le dispositif actuel, le développement de l'offre d'accueil parascolaire dans le canton.

Organisation territoriale

A l'heure actuelle, l'offre d'accueil parascolaire organisée par les communes pour les enfants de 4 à 12 ans est pour l'essentiel proposée aux familles par l'intermédiaire des 29 réseaux d'accueil de jour des enfants. On se souviendra que le Grand Conseil avait décidé en 2006 de laisser communes, entreprises et structures d'accueil organiser librement les réseaux. En particulier, aucun découpage territorial n'avait été fixé dans la loi, de sorte que chaque réseau puisse s'inscrire sur le territoire en fonction des spécificités locales. Ainsi, les réseaux sont-ils organisés pour certains sur les régions d'action sociale, pour d'autres sur les régions scolaires, d'autres encore en fonction d'opportunités ou d'intérêts convergents entre communes. Il en résulte que les périmètres géographiques des réseaux

LAJE ne correspondent pas, pour certains d'entre eux, aux aires de recrutement des établissements scolaires.

Cette non-coïncidence, mais tout autant le nombre encore insuffisant de places d'accueil, ont pour conséquence que des enfants ne peuvent avoir accès à une place d'accueil, soit a) en raison de l'absence d'une structure d'accueil proche de l'établissement correspondant à l'aire de recrutement du domicile de ses parents, alors qu'ils pourraient bénéficier d'une place d'accueil dans une structure proche d'un autre établissement scolaire, soit b) en raison de l'appartenance de leur commune de domicile à un réseau d'accueil de jour ne recouvrant pas l'aire de recrutement de l'établissement où ils sont enclassés.

L'expérience montre cependant, dans cette deuxième hypothèse, que la plupart du temps, une solution peut être trouvée par un accord entre réseaux. Dans la première hypothèse, la situation est plus délicate en raison du principe de territorialité et primauté du lieu de scolarisation sur les dispositions de l'accueil de jour consacré dans l'article 63, alinéa 2 LEO. Dans la recherche de solutions tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, une telle situation peut aboutir à une demande de dérogation des parents afin que leur enfant soit enclassé dans un établissement bénéficiant d'une structure d'accueil ou à proximité de cette dernière. Comme l'a indiqué le Conseil d'Etat dans sa réponse à l'interpellation Jacques Neyrinck (14_INT_243) « *Est-il possible de compliquer la vie d'une famille par une décision administrative* », ces dérogations sont accordées à titre exceptionnel par le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC). Comme annoncé par le Conseil d'Etat, des critères ont été élaborés par le DFJC et le DIRH, en y associant les associations de parents d'élèves, de sorte à pouvoir « *apprécier, notamment selon l'âge des enfants faisant l'objet d'une demande, s'il y a lieu ou non d'octroyer une dérogation à titre exceptionnel, le temps pour les communes de remplir leur obligation constitutionnelle découlant de l'article 63a* ».

La disposition constitutionnelle pose clairement l'obligation pour les communes de mettre en place des structures d'accueil situées dans les bâtiments scolaires ou à proximité immédiate. Il est indéniable que cette proximité répond à l'intérêt et aux besoins des enfants-écoliers en leur offrant une prise en charge appropriée et en leur évitant des déplacements supplémentaires, pouvant représenter, selon leur âge, une surcharge peu favorable à leur disponibilité et concentration. Par ailleurs, une telle organisation proche des établissements scolaires permet d'éviter aux communes, et par elles aux réseaux d'accueil de jour, d'organiser des transports entre l'école et la structure d'accueil ou de prévoir l'engagement de personnel supplémentaire pour accompagner les enfants, selon la longueur et la nature du trajet et leur âge. Les récentes constructions ou aménagements de bâtiments scolaires illustrent bien cette nécessité de proximité, rares sont en effet celles qui n'y intègrent pas d'office une structure d'accueil parascolaire.

On l'a dit plus haut, le DIRH est néanmoins soucieux de ne pas démanteler ce qui a été mis en place des dernières années par les communes au travers des réseaux d'accueil de jour des enfants, au risque de freiner voire d'entraver le développement de l'offre d'accueil. Dès lors, le projet mis en consultation propose d'inscrire résolument la mise en œuvre de l'article 63a Cst-VD dans la dynamique des réseaux d'accueil de jour des enfants et d'utiliser les solutions existantes de collaborations entre les différentes entités qui à un moment ou à un autre, et à titre ou à un autre, sont en charge des enfants, de leur bien-être, de leur sécurité et de leur développement. Ainsi, si l'aire de recrutement d'un établissement scolaire s'inscrit dans le périmètre territorial de plusieurs réseaux, des accords de collaboration entre réseaux sont possibles, comme c'est déjà le cas actuellement. De même, une instance comme le conseil d'établissement, mis en place par la LEO et qui rassemble des représentants des autorités communales ou intercommunales, des parents d'élèves, des milieux et organisations concernées par la vie d'un établissement scolaire et des professionnels actifs au sein de l'établissement doit veiller à la cohérence de la journée de l'enfant-élève. Cette instance est chargée d'ailleurs par la LEO de formuler à cet égard des propositions aux instances compétentes (art. 33 LEO).

Ainsi, le projet mis en consultation prévoit que c'est principalement dans le cadre des réseaux que les communes rempliront leur obligation constitutionnelle d'organiser une offre d'accueil parascolaire primaire. Il est proposé de compléter l'article 27 de la LAJE intitulé « constitution du réseau » pour prévoir que les réseaux doivent comprendre la prestation d'accueil collectif primaire, soit un accueil du matin, pendant la pause de midi avec repas, et l'après-midi (y compris le mercredi), hors du temps scolaire, et ce au minimum pendant les semaines d'école. Le projet mis en consultation ne contraint cependant pas les communes à adhérer à un réseau : elles peuvent, comme dit précédemment, choisir de remplir hors réseau leur obligation constitutionnelle et proposer un accueil parascolaire correspondant au socle défini à l'article 4a LAJE, qui ne sera alors pas subventionné par la FAJE.

Le projet prévoit que les communes devront mettre en place l'offre d'accueil parascolaire selon le socle minimal défini au nouvel article 4a LAJE dès l'entrée en vigueur de la loi, prévue à ce stade au 1^{er} janvier 2017. Une période transitoire de 3 ans est néanmoins prévue pour permettre aux communes de proposer la prestation de l'après-midi aux enfants fréquentant les degrés 5 à 8 P. A noter que les communes, au sein de la plateforme Etat-communes, ont souhaité que cette période transitoire dure 5 ans : au vu des besoins exprimés par les familles, et de l'expérience que les réseaux ont d'ores et déjà dans la mise en place d'un accueil parascolaire, le DIRH est d'avis qu'une période transitoire de 3 ans est suffisante.

Subventions

Comme pour ce qui touche à l'organisation territoriale, le DIRH propose de ne pas remettre en question les mécanismes de subventionnement existant actuellement, sauf pour en accroître la prévisibilité ou les stabiliser.

Ainsi, il est prévu que l'offre d'accueil parascolaire primaire sera subventionnée par la FAJE, par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour des enfants. La FAJE reste, dans le projet mis en consultation, compétente pour décider des taux, critères et modalités des subventions qu'elle verse, et qui comme à l'heure actuelle tiendront notamment compte de la masse salariale du personnel éducatif des structures concernées. Rappelons que par personnel éducatif, on entend le personnel encadrant les enfants, au sens des cadres de référence. Dans un souci de prévisibilité et de stabilité, le projet mis en consultation précise que les charges salariales du personnel éducatif des structures d'accueil collectif préscolaire et des structures d'accueil collectif parascolaire primaire feront l'objet d'un même taux de subventionnement. Cette disposition vise à apaiser les craintes exprimées par certains au cours des travaux préparatoires, de voir l'une ou l'autre forme d'accueil être privilégiée par la Fondation. On peut préciser ici que dès lors que les subventions de la FAJE sont calculées en tenant compte de la masse salariale du personnel éducatif, ces subventions tiennent compte du fait que les places d'accueil préscolaire sont plus chères que celles en accueil parascolaire, puisqu'il faut, pour des raisons évidentes, davantage de personnel pour s'occuper de bébés ou de très jeunes enfants que pour des enfants en âge de scolarité.

Comme c'est le cas actuellement, les subventions versées par la FAJE ne concernent pas l'accueil parascolaire secondaire, qui, selon le projet mis en consultation, sera financé par les communes (nouvel article 32 a LAJE) et par les parents (ou ceux qui ont l'obligation d'entretien des jeunes) selon les tarifs fixés par les communes (nouvel art. 32b LAJE).

Par ailleurs, le projet met en consultation des modifications ayant trait au financement de la FAJE, qui, comme leur portée va au-delà du financement de l'accueil parascolaire, sont présentés sous point 3.6 du présent rapport.

3.4 Adapter le mode d'organisation de l'accueil familial de jour

Comme indiqué plus haut, le mode d'organisation de l'accueil familial de jour qui impose aux accueillantes en milieu familial d'être affiliées à une structure de coordination de l'accueil familial doit être adapté : il s'agit de prévoir que ces personnes peuvent exercer cette activité non seulement en tant que salariées, mais également en tant qu'indépendantes, et ce pour respecter la liberté économique garantie dans la Constitution fédérale. Dès lors, il est proposé de modifier l'article 18 LAJE en indiquant que les personnes qui accueillent des enfants dans leur foyer à la journée et contre rémunération, régulièrement et de manière durable peuvent être affiliées à une structure de coordination. Il est également proposé de préciser que les personnes qui ne sont pas affiliées à une structure de coordination doivent néanmoins, et ce conformément à l'OPE, être au bénéfice d'une autorisation et faire l'objet d'une surveillance. Conformément aux compétences données aux communes ou associations de communes par la LAJE dans ce domaine, c'est à ces autorités d'autoriser et de surveiller l'activité de ces accueillantes indépendantes, comme elles le font pour les personnes affiliées à une structure de coordination. On se souviendra que c'est dans un souci de proximité et en raison de leur bonne connaissance du terrain que le Grand Conseil avait confié ces compétences aux communes ou associations de communes. Le DIRH propose que la FAJE continue de subventionner l'entier du salaire des coordinatrices de l'accueil familial de jour, même si ces dernières consacrent une partie de leur temps à autoriser et surveiller des accueillantes en milieu familial indépendantes. Il serait en effet difficile de déterminer avec précision, sauf à mettre en place un dispositif administratif complexe, la part du temps de travail consacrée à l'évaluation de ces accueillantes indépendantes.

Dès lors qu'elles exercent leur activité en tant qu'indépendantes, il reviendra à ces accueillantes en milieu familial de s'assurer auprès d'une caisse de compensation AVS, conformément à la législation en vigueur. Pour éviter que la situation qui prévalait avant l'adoption de la LAJE ne se reproduise – de nombreuses personnes exerçant cette activité n'étaient pas régularisées auprès de l'AVS – il est prévu que les accueillantes en milieu familial exerçant en tant qu'indépendantes devront faire parvenir chaque année à la commune ou association de communes les ayant autorisées une attestation justifiant de leur affiliation à une caisse AVS.

Par ailleurs, le projet mis en consultation prévoit que les accueillantes en milieu familial concluront sans l'intermédiaire des structures de coordination un contrat de prise en charge des enfants, qui régira notamment les modalités financières de l'accueil des enfants, qui seront entièrement à charge des parents. Les accueillantes en milieu familial indépendantes ne peuvent en effet s'inscrire dans la logique des réseaux d'accueil de jour des enfants, qui conformément à la LAJE, pour être reconnus doivent présenter un plan de développement, ce qui implique une maîtrise des places d'accueil créées. Par ailleurs, la LAJE prévoit que les milieux d'accueil de jour qui sont affiliés aux réseaux sont ouverts, dans la limite des places disponibles, à tous les enfants domiciliés sur le territoire des communes qui en sont membres ou dont les parents sont employés par des entreprises membres du réseau. Or, en tant qu'indépendantes et conformément à la liberté de commerce, ces accueillantes seront en effet totalement libres de fixer leurs tarifs ou de décider des enfants qu'elles souhaitent ou non accueillir, sans tenir compte du lieu de domicile ou de l'employeur des parents.

A noter que ces personnes, pour être au bénéfice d'une autorisation et dans un souci de qualité de l'accueil des enfants, suivront, comme les autres accueillantes en milieu familial les cours de préparation à l'activité et la modeste formation continue, qui est soutenue financièrement par l'Etat. En effet, la qualité de l'accueil des enfants ne dépend pas du statut professionnel d'une accueillante.

3.5 Unifier le revenu déterminant pour le calcul des frais de garde en tenant compte des spécificités de l'accueil de jour des enfants

En intégrant l'accueil de jour des enfants dans le dispositif RDU mis en place par la LHPS, le Grand Conseil avait pour objectif d'harmoniser les modalités de prise en compte des revenus des familles pour le calcul des montants leur incombant pour la prise en charge de leurs enfants dans des milieux d'accueil de jour. On l'a dit plus haut, comme l'ont relevé les réseaux d'accueil de jour des enfants, utiliser les données figurant dans les déclarations d'impôts, comme le prévoit la LHPS (dispositif RDU), peut avoir des conséquences importantes pour les familles, puisque cette base de calcul ne tient pas compte de leur revenu réel au moment du placement des enfants. Des mises à jour sur la base de la situation actuelle sont toutefois prévues par la LHPS, mais peuvent s'avérer une opération chronophage si elle doit se faire de manière trop fréquente. Or, on le sait, l'arrivée d'un ou plusieurs enfants dans une famille peut avoir des conséquences sur la manière dont les parents organisent leur vie professionnelle ou encore entraîner des changements de domicile qui peuvent avoir un impact sur les revenus dont dispose la famille. Rejoignant l'avis exprimé par les réseaux à leur quasi-unanimité, le DIRH estime nécessaire de sortir l'accueil de jour du dispositif de la LHPS et de faire figurer dans la loi sur l'accueil de jour des enfants les éléments permettant d'unifier sur le plan cantonal conformément à la volonté du Grand Conseil la manière dont les revenus des familles sont pris en compte, dans un souci d'équité de traitement.

Ainsi, le DIRH met en consultation une modification de l'article 29 de la LAJE qui reprend, pour la grande part, les éléments figurant dans la LHPS en les adaptant à l'accueil de jour des enfants :

- L'unité économique de référence (UER) qui désigne l'ensemble des personnes dont les éléments constitutifs du revenu déterminant sont pris en considération pour le calcul du tarif à payer par les familles est composée du ou des parents de l'enfant faisant ménage commun avec l'enfant, du conjoint du parent, du partenaire enregistré au sens des lois fédérale et cantonale sur le partenariat enregistré, le partenaire du parent vivant en ménage commun avec l'enfant. En revanche, contrairement à ce qui est prévu dans la LHPS, il est proposé que les enfants mineurs ou majeurs, à charge ou non des membres de l'UER n'en fassent pas partie, les réseaux étant libres d'appliquer un coefficient familial dans le cadre de leur politique tarifaire, au même titre qu'un rabais lorsque plusieurs membres d'une fratrie sont placés dans une structure du réseau. On se souviendra que le Grand Conseil a décidé dans la LAJE de laisser les réseaux libres d'adopter leur propre politique tarifaire. De même, il est proposé que les autres adultes habitant avec la famille (grands-parents, jeune au pair, etc) ne fassent pas non plus partie de l'UER.
- Les revenus pris en compte sont les suivants : revenus de l'activité salariée (salaire tels que définis par la directive sur le salaire déterminant AVS), les allocations familiales, les pensions alimentaires reçues par les membres de l'UER (a contrario, les pensions alimentaires versées par les membres de l'UER sont déduites), les prestations de l'assurance chômage, les allocations pour perte de gains, les assurances perte de gains maladie ou tout autre revenu de remplacement, les rentes AVS/AI, provenant du 2^{ème} pilier ou du 3^{ème} pilier A, ainsi que les prestations des assurances accident et maladie, les rentes viagères, le revenu de la fortune, un x-ème de la fortune nette/imposable (sous réserve d'une franchise fixée par le CE). Sont également prises en compte les prestations catégorielles, au sens de la LHPS, à savoir les subsides aux primes de l'assurance-maladie, l'aide individuelle au logement, les avances sur pensions alimentaires, les aides aux études et à la formation professionnelle (à l'exception des frais d'études, d'écolage et de matériel d'étude) ainsi que le revenu d'insertion et les prestations complémentaires pour les familles (PCFam);

- Le revenu des personnes ayant une activité indépendante est calculé sur la base du résultat des comptes d'exploitation, majoré de 20 %. Ce taux de 20 % est celui qui correspond à la pratique en vigueur dans certains réseaux, ou dans d'autres cantons, par exemple celui du Jura qui y recourt pour déterminer comment calculer le revenu des indépendants dans son arrêté concernant les tarifs des institutions d'accueil de jour de la petite enfance pour la facturation aux parents.

Il faut préciser ici que même si l'accueil de jour des enfants sort du dispositif prévu par la LHPS, il n'en demeure pas moins probable que les autorités chargées de calculer le revenu déterminant des parents au sein des réseaux devront pouvoir avoir accès à des données figurant dans le système d'information RDU (SI RDU), telles que les données relatives aux prestations catégorielles. La protection des données personnelles impose qu'une base légale soit prévue à cette fin (nouvel article 29c LAJE) dans le projet mis en consultation.

Dans le cadre des travaux, la question de savoir s'il convenait d'ancrer dans la LAJE un tarif applicable aux personnes bénéficiaires du RI ou parents d'enfants accueillis dans une structure d'accueil de jour à la demande du Service de protection de la jeunesse (SPJ) s'est posée. Le DIRH est d'avis que la logique présentée dans le commentaire de l'article 27 de la LAJE en 2005 reste d'actualité, même si elle ne se traduit pas toujours dans les faits : les parents qui sont bénéficiaires du RI ou dont les enfants sont accueillis dans une structure à la demande du SPJ doivent s'acquitter des mêmes montants que les parents disposant d'un revenu similaire pour une prestation identique. Cette proposition respecte l'esprit de la LAJE, soit d'une part que les frais de pensions des enfants sont facturés en fonction du revenu déterminant des parents, et d'autre part que les réseaux sont libres de déterminer leur politique tarifaire, sans qu'un tarif prédéterminé ne leur soit imposé par la loi pour une catégorie de parents.

A noter que le DIRH, propose dans le cadre du présent projet mis en consultation, de prévoir que la limite posée par la LAJE quant au montant maximal facturable aux parents ne s'applique qu'à ceux assujettis à l'impôt en Suisse. Si cette proposition devait être retenue, les parents non assujettis à l'impôt en Suisse pourraient se voir facturer des montants supérieurs au coût moyen de la prestation concernée au sein du réseau, par exemple des montants correspondants au coût réel de la prestation dans une structure donnée.

3.6 Rendre dynamique la contribution de l'Etat au financement de l'accueil de jour afin d'en renforcer la prévisibilité et stabiliser la contribution des communes à la FAJE

On l'a dit plus haut, les contributions des principaux partenaires payeurs de la FAJE que sont les communes et les entreprises sont calculées sur la base de critères qui leur donnent un certain dynamisme, et en particulier qui tiennent compte respectivement de la croissance démographique et de la situation économique de notre canton. La contribution annuelle des communes est en effet fixée par décret en francs par habitant, et celle des employeurs en pourcentage de la masse salariale soumise à l'AVS.

En revanche, la LAJE prévoit que la contribution ordinaire de l'Etat à la FAJE est fixée dans le cadre de la procédure budgétaire sans que ne soit fait mention d'un critère permettant d'anticiper son évolution. On peut rappeler que d'autres politiques publiques soutenues financièrement par l'Etat et par les communes prévoient une évolution dynamique des contributions de l'Etat, par exemple en matière de soins à domicile

Pour renforcer la prévisibilité de la contribution de l'Etat à la FAJE, et ainsi notamment permettre à cette dernière de mieux piloter son soutien financier aux milieux d'accueil par l'intermédiaire des réseaux, le DIRH met en consultation un système d'adaptation automatique de cette contribution, en proposant que la contribution globale de l'Etat (contribution ordinaire, contribution complémentaire au titre de l'accueil parascolaire telle que proposée dans le cadre de l'EMPL sur la RIE III, contribution en tant qu'employeur et contribution au titre de l'aide au démarrage) corresponde à un pourcentage donné de la masse salariale du personnel éducatif des structures d'accueil collectif subventionnée par la FAJE et des coordinatrices des structures de coordination.

Le DIRH propose de retenir ce critère qui est en lien avec la qualité de l'accueil de jour, dès lors que c'est principalement par l'action des équipes éducatives et des coordinatrices de l'accueil familial de jour des enfants que la qualité de l'accueil est assurée. Sur le plan financier, le DIRH envisage de proposer à terme au Grand Conseil de fixer le pourcentage de subventionnement de la masse salariale du personnel éducatif des structures d'accueil collectif subventionnées par la FAJE et des coordinatrices des structures de coordination de sorte qu'il corresponde à sa contribution ordinaire à la FAJE en 2022. Dès lors que la FAJE fonde ses subventions sur la masse salariale du personnel éducatif et des structures de coordination, il apparaît que ce critère garantit une simplification sur le plan administratif, l'Etat pouvant recourir aux mêmes informations que la FAJE pour le calcul du montant de sa contribution à la Fondation. Ce système de financement a été discuté au sein de la plateforme Etat – communes sur la mise en œuvre de l'article 63a Cst-VD et figure, en tant que système, sur la liste des points d'accord auxquels Etat et communes sont parvenus au sein de la plateforme, en septembre 2015. D'autres systèmes d'ajustement de la contribution de l'Etat à la FAJE auraient pu être retenus, comme par exemple, celui consistant à fixer la contribution de l'Etat à la FAJE en francs par habitant par symétrie avec celle des communes, soit dès 2023 un montant de 83.- francs par habitant. On peut rappeler ici que c'est le système que proposait la motion Gorrite qui envisageait d'ancrer dans la loi que « *la contribution de l'Etat est fixée sous la forme d'un montant par habitant de CHF 25.- au minimum* ».

D'autres cantons ont également prévu un système dynamique d'ajustement de leur contribution à la politique publique de l'accueil de jour des enfants : c'est par exemple le cas de Fribourg dont la législation prévoit une participation forfaitaire de l'Etat de 10 % du coût effectif moyen des structures subventionnées, qui est dans les faits accordé en fonction des heures de garde effectives et du type de la structure d'accueil, pour la prise en charge des enfants en âge préscolaire et ceux fréquentant l'école enfantine dans la mesure où l'offre de prise en charge est complémentaire aux horaires scolaires.

Après analyse, le DIRH a choisi de renoncer à ce type de participation, qui aurait, dans notre canton et au vu de la liberté d'organisation laissée par la LAJE aux réseaux d'accueil de jour des enfants, obligé à mettre en place un dispositif administratif complexe pour déterminer comment calculer le coût effectif moyen.

A la demande des communes, le Conseil d'Etat propose par ailleurs de fixer dans la loi le montant de la contribution des communes à la FAJE. Cette contribution, qui prend la forme d'un montant par habitant, était initialement fixée par décret du Grand Conseil pour une période de deux ans, puis, sur proposition du Conseil d'Etat, depuis 2014, fixée une fois par législature. Dans un souci de simplification qui contribue également à stabiliser le système, il est proposé de fixer le montant directement dans la loi, et de retenir celui appliqué depuis 2006, à savoir 5.- francs par habitant.

4 Commentaire des modifications article par article

4.1 Projet de loi modifiant la loi sur l'accueil de jour des enfants

Art. 1 - Objets

La modification apportée à la lettre a) de la disposition légale a pour but de préciser ce que l'on entend par milieux d'accueil de jour. Il s'agit des structures d'accueil collectif de jour préscolaire ou parascolaire (telles que les crèches, garderies, unités d'accueil pour écoliers ou institutions analogues) et de l'accueil familial de jour. Il apparaît ainsi clairement que la qualité visée par le projet de loi, en particulier par le régime d'autorisation et de surveillance, s'applique à l'ensemble de l'offre d'accueil préscolaire, parascolaire, en milieu collectif ou familial.

Art. 2 - Définitions

Les modifications apportées à l'article 2 portent sur l'adaptation des définitions à la mise en œuvre de l'accueil parascolaire : il s'agit d'étendre la portée de l'accueil parascolaire, conformément à l'article 63a de la Constitution vaudoise, à toute la scolarité obligatoire, alors que la législation actuelle limite la définition de l'accueil parascolaire à celui proposé aux enfants jusqu'à 12 ans.

L'avant-projet de loi propose de distinguer l'accueil parascolaire primaire pour les enfants de 4 à 12 ans de l'accueil parascolaire secondaire pour les jeunes de 12 à 15 ans. Une telle distinction permet de maintenir une cohérence avec la législation fédérale, pour l'application du régime d'autorisation et de surveillance jusqu'à 12 ans. Elle permet également une cohérence avec la législation scolaire (LEO), notamment en se référant aux degrés scolaires :

- Pour définir le cercle des enfants et des jeunes concernés : un enfant de 13 ans qui pour une raison ou une autre est scolarisé en 9P pourra être accueilli dans une structure d'accueil parascolaire primaire.
- Pour définir la prestation couverte par l'accueil parascolaire, la disposition retient les moments qui se situent en dehors du temps scolaire : « *est considéré comme temps scolaire, pour chaque élève, le temps correspondant aux périodes prévues à son horaire, récréations, pauses et déplacements entre les cours inclus* ». Pour la notion d'horaire, l'article 56 RLEO précise, « *les classes du degré primaire, commencent au plus tôt à 8h15 et se terminent au plus tard à 16h30, avec une heure au moins pour la pause de midi et pour les classes du degré secondaire et les 7P et 8P, les classes commencent au plus tôt à 7h30 le matin et à 13h l'après-midi et elles se terminent au plus tard à 12h pour la pause de midi et à 17h en fin de journée* ».

Il découle de ces références que l'accueil parascolaire comprend la prise en charge des enfants avant le début des cours le matin, entre la fin des cours le matin et le début des cours l'après-midi (accueil de midi avec l'organisation d'un repas) et après la fin des cours l'après-midi. Cela signifie que les périodes de l'horaire scolaire qui tombent de manière imprévisible (absence d'un professeur par exemple) ou les interruptions en cours de matinée ou d'après-midi seront prises en charge dans le cadre de l'école et non par les structures d'accueil parascolaire. En revanche, les plages en début et fin de demi-journées d'école pour lesquelles aucune période de cours régulière n'est prévue seront comprises dans l'offre d'accueil parascolaire. Ainsi si l'horaire des cours du matin pour la classe des élèves de 6^{ème} primaire finit chaque mardi à 11h00, les enfants, pour les parents qui le souhaitent, seront accueillis par la structure d'accueil parascolaire.

De plus, l'accueil collectif parascolaire primaire comprend, contrairement au droit en vigueur, les trois moments d'accueil des enfants ou des jeunes en dehors du temps scolaire. Les structures d'accueil collectif de jour ou toute entité accueillant régulièrement des enfants entre 4 et 12 ans à l'un de ces moments de la journée sont soumises au régime d'autorisation et de surveillance découlant du droit fédéral (OPE) et de la LAJE. Ainsi, contrairement à ce que prévoyait la loi de 2006, l'offre du seul accueil de midi, mis en place par exemple dans le cadre de restaurants scolaires (cantines) est considérée comme de l'accueil parascolaire primaire. Cet accueil de midi pourra être organisé sous la forme d'un restaurant scolaire, ou intégré dans l'accueil à la journée au sein d'une structure d'accueil collectif (UAPE, APEMS, ...). Dans ces deux cas de figure, le lieu d'accueil sera soumis à autorisation.

En outre, la prestation de l'accueil parascolaire primaire, telle que définie au 4^{ème} tiret de l'article 2, inclut les déplacements entre la structure d'accueil et l'établissement scolaire. Cela signifie qu'il appartient à la structure parascolaire d'organiser ce déplacement ou de prendre les mesures adéquates pour accompagner les enfants sur le trajet, en tenant compte de l'âge des enfants et de leur degré d'autonomie.

Le 5^{ème} tiret de l'article 2 définit l'accueil parascolaire secondaire pour les jeunes scolarisés de la 9^{ème} à la 11^{ème} année. L'accueil à la pause de midi comprend l'organisation d'un repas, du lundi au vendredi.

Art 3 - Champ d'application

Le maintien dans la LAJE de l'accueil parascolaire des enfants de 4 à 12 ans et l'intégration de l'accueil parascolaire secondaire des jeunes de 12 à 15 ans dans cette même loi impliquent une modification de son champ d'application. La lettre b) de l'article 3 précise donc que la LAJE s'applique aussi à l'accueil parascolaire secondaire et définit :

- a) Quelles sont les institutions à soumettre au régime d'autorisation et surveillance, selon quelles modalités (conditions) et par quelles autorités (compétences) (cf titre II). Il est précisé ici que l'OPE soumet à autorisation l'accueil des enfants hors de leur milieu familial jusqu'à 12 ans.
- b) Quelles sont les prestations que les communes doivent offrir aux parents pour répondre à leur obligation constitutionnelle (socle minimum défini à l'article 4a).
- c) Quelles sont les modalités organisationnelles et,
- d) Selon quelles modalités financières.

Art 4a - Etendue de la prestation d'accueil parascolaire

La disposition décline les prestations que les communes devront au minimum organiser pour répondre à l'obligation constitutionnelle de l'article 63a Cst-VD. L'étendue de ce socle minimum dépend de l'âge des enfants accueillis, afin de tenir compte des besoins différenciés de ces enfants dont l'autonomie augmente avec l'âge. Il est rappelé ici que les communes peuvent remplir leur obligation constitutionnelle seules, ou en adhérant à un réseau d'accueil de jour des enfants. Dans cette dernière hypothèse, elles bénéficieraient des subventions de la FAJE (cf. article 31 ci-dessous).

Pour les enfants scolarisés de la 1^{ère} à la 4^{ème} année primaire, soit les enfants de 4 à 8 ans, cette obligation est respectée si les parents peuvent avoir accès pour leurs enfants à une offre d'accueil le matin avant l'école, durant la pause de midi et l'après-midi après l'école, y compris le mercredi après-midi. Les termes « avant l'école » ou après « l'école » ne sont pas précisés dans le texte de la disposition légale, car l'article 1, 3^{ème} tiret définit l'accueil parascolaire primaire en précisant que cet accueil est organisé en dehors du temps scolaire. Pour les enfants de 4 à 6 ans, scolarisés en 1P et

2P, cette offre d'accueil comprend également les matins ou les après-midis en cas d'absence de cours régulier.

Pour répondre à cette obligation d'un socle minimum portant sur les trois moments de la journée pour les enfants de 4 à 8 ans, les communes pourront intégrer les restaurants scolaires (cantines) à l'offre du matin et de l'après-midi après l'école. Ces restaurants scolaires seront considérés comme faisant partie du socle minimum quelle que soit l'organisation choisie par la commune. Ils devront cependant répondre aux conditions d'autorisation fixées soit par la commune pour les restaurants scolaires qui ne sont pas intégrés à un réseau d'accueil de jour (article 9, alinéa 4) soit par l'établissement intercommunal parascolaire (EIAP).

Pour les enfants scolarisés de la 5^{ème} primaire à la 8^{ème} primaire, soit les enfants d'en principe 8 à 12 ans, le socle minimum comprend l'accueil de midi, avec l'organisation d'un repas et l'accueil de l'après-midi après l'école, y compris le mercredi après-midi. Comme pour les plus petits, les communes pourront intégrer les restaurants scolaires dans l'offre d'accueil pour répondre à leur obligation constitutionnelle, ces restaurants scolaires devront répondre aux conditions fixées soit par les communes (cf. article 9, alinéa 4), soit par l'établissement intercommunal parascolaire. De même, les communes peuvent prévoir un accueil le matin, ou durant les périodes de vacances scolaires : ces accueils, autorisés et intégrés à l'offre des réseaux d'accueil de jour, pourront être subventionnés. Il est ici précisé que le projet de loi prévoit une période transitoire, (cf disposition finale transitoire ad article 4a) permettant aux communes d'avoir un délai de trois ans, à partir de l'entrée en vigueur de la loi, pour proposer la prestation de l'après-midi aux enfants scolarisés de la 5^{ème} primaire à la 8^{ème} primaire.

La disposition prévoit également que l'offre d'accueil parascolaire pour les enfants de 4 à 12 ans doit permettre aux parents de concilier vie familiale et vie professionnelle, ce qui a une implication sur les heures d'ouverture des structures. Les structures d'accueil collectif parascolaire devront donc avoir des horaires compatibles avec les horaires de travail des parents. En revanche, l'avant-projet n'impose pas un nombre de structures ou de places minimum à développer pour respecter l'obligation constitutionnelle.

Pour les jeunes scolarisés de la 9^{ème} à la 11^{ème} du degré secondaire, soit les jeunes de 12 à 15 ans, les communes devront au minimum organiser un accueil à la pause de midi. Cet accueil comprend l'organisation d'un repas dans un local chauffé du lundi au vendredi. Les communes qui le souhaitent peuvent étendre, en collaboration avec les organisations de jeunesse ou les centres d'animation socio-culturelle, leur offre d'accueil pour ces jeunes à des activités pour l'accueil de l'après-midi après l'école. Ce dernier n'est pas compris dans le socle de base.

Art 5 - Régime d'autorisation et de surveillance

L'OPE ne soumet à autorisation et surveillance que les institutions accueillant à la journée et de manière régulière les enfants de 4 à 12 ans. L'article 5 reprend cette disposition en précisant que seul l'accueil parascolaire primaire, à l'exclusion de l'accueil parascolaire secondaire, est soumis à autorisation et surveillance. Vu la définition de l'accueil parascolaire primaire de l'article 2, 4^{ème} tiret (cf ci-dessus), sont soumises à autorisation et surveillance les institutions qui offrent à la journée les trois moments d'accueil soit le matin avant l'école, l'accueil de midi et l'accueil de l'après-midi après l'école, dans la mesure où il s'agit d'un accueil régulier et collectif.

L'accueil durant la pause de midi, soit l'organisation par une institution d'un repas et d'un accueil dans un cadre surveillé pour des enfants de 4 à 12 ans, est soumis au régime d'autorisation de l'OPE. Cette dernière prévoit la possibilité de dispenser de l'autorisation les institutions bénéficiant déjà d'une surveillance spéciale, telle que la législation scolaire par exemple. Sous l'égide de la loi de 2006, les restaurants scolaires bénéficiaient de cette dispense d'autorisation, la réglementation scolaire (article 24 RLEO) prévoyant, dans ce cas de figure, que « l'autorité communale est responsable de la

surveillance des enfants entre la fin des cours de la matinée et le début des cours de l'après-midi ». La définition de l'accueil parascolaire primaire telle que proposée à l'article 2 de l'avant-projet a pour effet d'inclure l'offre du seul accueil de midi (restaurants scolaires) dans le champ d'application de la LAJE. Les conditions d'autorisation et les modalités de surveillance seront définies soit par les communes en application de l'OPE pour les restaurants scolaires qu'elles souhaitent maintenir hors des réseaux, soit par l'établissement intercommunal parascolaire pour les restaurants scolaires rattachés aux réseaux (cf. ci-dessous art. 6a et 9)

Art. 6a et 6b - Autorité compétente pour l'accueil parascolaire primaire

Le droit actuellement en vigueur prévoit que le Département en charge de l'accueil de jour, par l'Office de l'accueil de jour des enfants est l'autorité compétence pour l'accueil de jour des enfants. Cette compétence est maintenue pour l'accueil collectif préscolaire (accueil d'enfants de 0 à 4ans). En revanche, la mise en œuvre de l'article 3 de l'article 63a Cst-VD implique de modifier les compétences en matière d'accueil parascolaire, attribuées aux communes.

Sur cette base, l'article 6a institue un établissement intercommunal de droit public qui sera composé de représentants des communes désignés par les associations faitières des communes. Cet établissement, désigné comme établissement intercommunal pour l'accueil parascolaire primaire (EIAP) est ainsi l'autorité compétente chargée d'appliquer, pour les enfants de 4 à 12 ans, l'ordonnance fédérale (OPE) et d'élaborer les cadres de référence. Ces cadres de référence auront le même objectif qu'actuellement : préciser les conditions nécessaires à l'octroi d'une autorisation, telles que le taux d'encadrement des enfants, les infrastructures et le projet pédagogique (cf. définition de l'article 2, 7^{ème} tiret). Ils préciseront également les conditions pour l'accueil des enfants durant la pause de midi dans les restaurants scolaires intégrés aux réseaux d'accueil de jour.

De même, l'autorisation et la surveillance des institutions accueillant régulièrement des enfants de 4 à 12 ans sont de la compétence de l'EIAP. Cependant, l'alinéa 2 de l'article 6a prévoit la possibilité de déléguer cette compétence, sur la base d'un contrat de prestations, à l'Office de l'accueil de jour des enfants. Cette délégation a pour but de confier à une seule autorité l'évaluation des conditions d'autorisation et la surveillance des institutions d'accueil collectif de jour du canton, et d'assurer ainsi une meilleure cohérence et lisibilité de l'ensemble du dispositif de surveillance. De plus, il permet d'assurer cette même cohérence aux institutions du canton qui accueillent des enfants de 2 à 8 ans ou de 0 à 6 ans (structures dites « mixtes » proposant à la fois un accueil collectif préscolaire et un accueil collectif parascolaire).

Art.6d - Clause péril/motifs de résiliation du contrat

Selon le dispositif mis en place dans le cadre du contrat de prestations (article 6a), l'OAJE en tant qu'autorité délégataire sera amené à procéder, comme il le fait pour les structures d'accueil collectif préscolaire, à des visites de surveillance. Il doit dans ce cadre vérifier que les conditions du cadre de référence édicté par l'EIAP sont respectées et si tel n'est pas le cas, exiger de la structure une mise en conformité. Il pourrait cependant être amené à observer qu'une disposition de ce cadre de référence, par sa mise en œuvre, ne permet pas d'assurer une réponse appropriée aux besoins de l'enfant, ou ne garantit pas la mise en place de conditions lui assurant sa sécurité. Après avoir pris les dispositions nécessaires auprès de la direction de la structure pour remédier à la situation de mise en danger concrète, il en réfèrera à l'EIAP et proposera une modification de la disposition. Le contrat de prestations précisera les différentes mesures qui dans cette hypothèse peuvent être mises en place d'entente entre les parties et à quelles conditions, en dernier recours, le contrat de prestations pourrait être dénoncé par l'une ou l'autre partie. En cas de dénonciation du contrat, la compétence d'autoriser et de surveiller les lieux d'accueil parascolaire revient à l'EIAP.

Art 7 et 7a - Référentiels de compétence et cadres de référence

L'OAJE est, comme aujourd'hui, l'autorité compétence pour fixer, dans les référentiels de compétence, les titres et qualifications demandés aux personnes travaillant dans le cadre de l'accueil de jour des enfants, collectif et familial. Il reste également l'autorité compétente pour édicter les cadres de référence pour l'accueil familial et pour l'accueil collectif préscolaire.

En application de l'article 63a, alinéa 2, de la Cst-VD, l'article 7a de l'avant-projet de loi attribue à l'établissement intercommunal la compétence de fixer par des cadres de référence les conditions d'autorisation pour les lieux d'accueil parascolaire primaire. Afin de tenir compte des besoins différenciés des enfants, l'EIAP édictera un cadre de référence spécifique pour les enfants de 4 à 8 ans et un autre pour les enfants de 8 à 12 ans.

Art. 9 - Autorisation

La modification de l'alinéa 2 de l'article 9 permet d'exempter d'office du régime d'autorisation les institutions qui pratiquent un accueil ponctuel, notamment les halte-jeux des centres commerciaux ou les jardins d'enfants touristiques, ou la mise en place d'un accueil pour un temps déterminé lors d'un festival de musique ou d'autres manifestations. Cette exemption d'office permet d'alléger les procédures en termes de simplification administrative, en évitant à ces lieux d'écrire à l'OAJE pour obtenir une dispense d'autorisation. En revanche, et comme actuellement, l'OAJE peut intervenir si les conditions d'accueil ne sont pas satisfaisantes (art 14), par exemple dans le cadre d'une plainte d'un parent.

Le nouvel alinéa 4 a pour but de préciser le régime applicable aux entités qui offrent, aux enfants de 4 à 12 ans, un accueil uniquement durant la pause de midi et qui ne sont pas rattachées à un réseau d'accueil de jour. Il s'agit principalement des restaurants scolaires existants que les communes souhaiteraient maintenir dans leur organisation actuelle. L'alinéa 3 précise que l'autorisation et la surveillance de ces lieux appartiendra aux communes et qu'elles appliqueront pour l'octroi de l'autorisation les conditions découlant de l'OPE. Dans cette hypothèse, ces lieux ne bénéficieront pas des subventions de la FAJE.

Art. 11 b - Emoluments

Cette disposition fixe la base légale nécessaire, tant pour l'autorité cantonale que pour les autorités communales, de percevoir les émoluments pour traiter les demandes d'autorisation des institutions poursuivant un but lucratif. Le règlement cantonal, respectivement communal, indiqueront les montants, tenant compte du travail nécessaire à la délivrance de l'autorisation. Ces émoluments seront également applicables aux autorisations délivrées aux accueillantes en milieu familial souhaitant exercer leur activité en qualité d'indépendantes.

Art. 13 - Sanctions

Lorsque les conditions d'octroi d'une autorisation ne sont plus remplies (telles que le taux d'encadrement suffisant ou les mesures de sécurité,) et qu'il est impossible de remédier aux insuffisances constatées, l'autorité compétente, ici l'OAJE, peut être amenée à retirer l'autorisation. Le retrait d'une autorisation est toujours l'ultima ratio lorsque des mesures ont été prises sans succès ou qu'il est clair qu'elles resteront sans succès. La modification apportée à l'article 13 ouvre la possibilité, avant d'ordonner en dernier recours la fermeture d'une institution, de la soumettre à une surveillance spéciale en demandant par exemple l'intervention d'un tiers ou d'émettre des recommandations particulières. Cette possibilité est indiquée quand le ou la responsable de l'institution ne peut remédier elle-même aux insuffisances établies.

Art 16 b) - Compétences

Cette modification permet d'adapter la disposition légale à la pratique : l'OAJE reçoit la liste des autorisations d'accueillir délivrées au terme d'une année civile. Il ne lui est pas nécessaire de les recevoir au fur et à mesure de leur octroi. Cette adaptation permet de simplifier la procédure.

Art. 18, alinéa 2 - Conditions

En sus des conditions découlant de l'OPE et de la LAJE et des directives, le nouvel alinéa 2 de l'article 18 impose à toute accueillante en milieu familial, qu'elles soient ou non rattachées à une structure de coordination au sens de l'article 22, d'être affiliées auprès d'une caisse de compensation AVS. L'absence d'affiliation à une caisse AVS est un motif suffisant pour refuser, respectivement retirer, l'autorisation définitive d'accueillir un enfant : les accueillantes en milieu familial indépendantes devront faire parvenir chaque année à l'autorité les ayant autorisées une attestation justifiant de leur affiliation à une caisse AVS.

En revanche, l'affiliation à la structure de coordination d'accueil familial de jour n'est plus une condition nécessaire à l'octroi de l'autorisation pour les raisons indiquées au chapitre 3.4 ci-dessus (compatibilité de l'obligation d'affiliation avec la liberté économique). Selon la jurisprudence (cf par exemple l'arrêt du Tribunal cantonal GE.2012.0023 du 12 juillet 2013), l'accueil familial de jour, pratiqué contre rémunération, régulièrement et de manière durable au sens de la LAJE doit être considéré comme une activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu, qui entre dans le champ d'application de la liberté économique (cf chapitre 3.4 ci-dessus). En posant l'affiliation à une structure de coordination comme condition à l'exercice de l'activité d'accueil en milieu familial, les personnes titulaires de l'autorisation d'accueillir ne peuvent pas exercer leur activité de manière indépendante. En effet, il s'est avéré, dans la pratique, qu'une accueillante en milieu familial peut détenir une autorisation d'accueillir, mais sans avoir la possibilité de pratiquer son activité, car elle n'est plus formellement affiliée à une structure de coordination, les rapports de travail avec cette dernière ayant été rompus. L'abrogation de l'alinéa 2, supprime l'obligation d'être engagée par une structure de coordination comme condition nécessaire à l'octroi d'une autorisation d'accueillir.

Art. 21a - Affiliation à une structure de coordination

Le nouvel article 21a instaure la possibilité pour les AMF d'être affiliées à une structure de coordination, les tâches de cette structure étant, en cas d'affiliation, déclinées à l'article 22. Les places d'accueil offertes par les AMF affiliées font partie comme aujourd'hui de l'offre des réseaux d'accueil de jour, dans la mesure où la structure de coordination en est membre ; la politique tarifaire du réseau s'applique et la structure reçoit les subventions de la FAJE.

L'alinéa 3 précise que les accueillantes en milieu familial indépendantes, dès lors qu'elles ne sont pas rattachées à une structure de coordination, ont un lien direct avec les parents et concluent avec ces derniers un contrat. Les modalités financières sont fixées entre les parties. Ces places d'accueil sont hors réseau, non subventionnées, comme le sont les places d'accueil offertes par des structures privées à but lucratif.

Pour ce qui est du régime d'autorisation et de surveillance, les accueillantes en milieu familial, qu'elles soient affiliées à une structure de coordination ou qu'elles exercent en tant qu'indépendantes, doivent être autorisées et surveillées. L'avant-projet, par l'alinéa 2, propose de maintenir la compétence aux communes ou associations de communes : l'évaluation, par la coordinatrice, des conditions d'autorisation pour accueillir un enfant en milieu familial étant indépendante de celles découlant d'un contrat de travail entre l'AMF et la structure de coordination. En cas de conflit d'intérêt, la loi prévoit comme aujourd'hui la possibilité pour une coordinatrice de se récuser.

Art 27 - Constitution du réseau

L'alinéa 1bis de l'article 27 précise que pour être reconnu un réseau d'accueil de jour devra comprendre une offre d'accueil parascolaire primaire dont les prestations sont au minimum celles décrites à l'article 4a.

L'alinéa 1 ter prévoit que les réseaux veillent à implanter les structures dans un cadre correspondant à l'aire de recrutement des établissements scolaires. En effet, la disposition constitutionnelle fixe clairement l'obligation pour les communes de mettre en place les structures d'accueil parascolaires dans les bâtiments scolaires ou à proximité. Une telle organisation proche des établissements scolaires permet d'éviter aux communes, et par elles, aux réseaux d'accueil de jour, d'organiser les déplacements entre la structure d'accueil et l'établissement scolaire. Dans le cas contraire, il leur appartiendra d'organiser et de financer ces déplacements, ces derniers étant compris dans la prestation de l'accueil parascolaire (cf commentaire article 2 ci-dessus). Cette disposition implique une étroite collaboration entre les autorités scolaires et parascolaires. Par ailleurs, la disposition prévoit la possibilité de déléguer l'organisation des transports à une autre entité, telles que par exemple l'association intercommunale scolaire.

Art 29a à 29c - Calcul du revenu déterminant.

Les articles 29a à 29c précisent les éléments permettant d'unifier sur le plan cantonal la manière dont les revenus des familles sont pris en compte dans un souci d'équité de traitement. Ils reprennent les notions utilisées dans la LHPS en les adaptant à l'accueil de jour des enfants.

L'article 29, alinéa 1 est modifié pour que chaque réseau fixe sa politique tarifaire en prenant en compte les éléments déclinés de manière exhaustive à l'article 29a alinéa 2 pour calculer le revenu déterminant. Les éléments constitutifs du revenu déterminant sont :

- les revenus de l'activité salariée, sur la base des salaires bruts AVS ;
- des revenus de l'activité indépendante majorée de 20% ;
- des revenus de remplacement ou complémentaire tels que les allocations familiales, les rentes AVS/AI, les pensions alimentaires, les rentes viagères, les prestations complémentaires pour familles ;
- des prestations catégorielles au sens de la LHPS ;
- du revenu de la fortune et cinq pour cent du montant excédant 100'000.- francs de la fortune imposable converti sur un mois.

Selon l'article 29b, les réseaux tiendront compte du revenu déterminant des membres qui composent l'unité économique de référence (UER). Cette liste formalise la pratique existante au sein de la majorité des réseaux consistant à prendre en compte les revenus de ceux avec qui vit l'enfant : il s'agit des parents de l'enfant accueilli, ou en cas de séparation ou divorce, du parent détenteur de l'autorité parentale qui place son enfant en structure d'accueil, et de la personne vivant en ménage commun avec le parent de l'enfant accueilli. Il est prévu que le Conseil d'Etat précisera dans le règlement d'application la définition du ménage commun, et notamment la durée de la vie commune prise en considération. Il se fondera pour cela sur la jurisprudence.

Art. 31 - Reconnaissance du réseau

L'alinéa 1, lettre a tient compte des modifications apportées à la définition de l'accueil parascolaire et précise que pour être reconnu, un réseau doit offrir des places d'accueil respectant les conditions fixées par le régime d'autorisation. Les places d'accueil parascolaires reconnues seront celles répondant aux cadres de référence de l'établissement intercommunal (EIAP) et autorisées par l'OAJE, ce qui inclut les restaurants scolaires faisant partie du socle minimum défini à l'article 4a.

Art. 32 - Conséquence de la reconnaissance

Le nouvel alinéa 2 précise que les prestations mises en place par les communes au-delà du socle minimum défini à l'article 4a font également l'objet de subventions de la FAJE. Il peut s'agir de l'accueil du matin mis en place pour les enfants scolarisés en 5P ou 6P, ou encore les périodes de vacances scolaires. Comme précisé ci-dessus, ces places doivent être autorisées et répondre aux conditions fixées par l'EIAP.

Art. 32a et 32 b - Accueil collectif parascolaire secondaire

L'OPE ne soumet pas au régime d'autorisation et de surveillance l'accueil extrafamilial des enfants au-delà de 12 ans. Les articles 32 ss du présent avant-projet confient aux communes la compétence d'en fixer les conditions et les modalités de surveillance, compte tenu de l'âge des jeunes concernés. Conformément à la disposition constitutionnelle, les parents contribuent au financement de cet accueil parascolaire secondaire. Ces prestations ne sont pas subventionnées par la FAJE.

Art. 45 - Contribution de l'Etat de Vaud

Le nouvel article 45 alinéa 1 ancre un système de financement dynamique de la contribution globale de l'Etat : il est proposé de la fixer en fonction de la masse salariale du personnel éducatif des structures d'accueil collectif, préscolaire et parascolaire primaire et des coordinatrices de l'accueil familial de jour. Ce critère est ainsi en lien direct avec la qualité de l'accueil de jour, et permet de progresser en lien avec l'augmentation du nombre de places. La contribution globale de l'Etat est composée d'une contribution ordinaire, de la contribution de l'Etat en sa qualité d'employeur et de la contribution versée au titre de l'aide au démarrage, prélevée sur le Fonds de l'enfance malheureuse et abandonnée. Elle intègre également jusqu'en 2022 la contribution complémentaire proposée par le Conseil d'Etat au Grand Conseil dans le cadre de l'EMPD RIE III.

Pour calculer le montant de la contribution ordinaire de l'Etat dès 2023, il sera tenu compte du coût global de l'accueil de jour à cette date et ce que représentera la contribution globale de l'Etat par rapport à la masse salariale du personnel éducatif à cette date.

Ainsi, selon le décret voté par le Grand Conseil dans le cadre de la feuille de route du Conseil d'Etat concernant la mise en œuvre de la RIE III (impact + CHF 30 millions en 2022), la contribution globale de l'Etat correspondra en 2023 à 17,5 % de la masse salariale du personnel éducatif des structures d'accueil collectif préscolaire et parascolaire primaire rattachées aux réseaux d'accueil de jour et des coordinatrices de l'accueil familial de jour. Il est proposé d'inscrire ce taux dans la loi dès 2023.

Ce système n'entrera en vigueur qu'en 2023 : la disposition transitoire prévoit dans ce sens que l'article 45 de la loi actuelle reste en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022.

4.2 Projet de loi modifiant la loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises (LHPS)

Art. 2 Champ d'application

L'introduction dans la LAJE d'un revenu déterminant unifié pour le calcul des frais de garde permet de sortir l'accueil de jour des enfants du champ d'application de la LHPS, tout en préservant l'objectif visé par le Grand Conseil. L'article 2, alinéa 1, lettre b est modifié en conséquence.

Annexe 1

Extraits de l'EMPD No 1 du projet de budget 2016, présentant les propositions du Conseil d'Etat en matière d'accueil de jour des enfants (pp. 104-105, 108 -110)

« Des simulations ont été effectuées pour tenir compte des plans de développement des réseaux et pour apporter une réponse aux besoins des familles en conformité avec la disposition constitutionnelle pour l'accueil parascolaire. Il est dès lors proposé de soutenir la création entre 2016 et 2022 de :

- 2'891 places d'accueil préscolaire, conformément aux plans de développement présentés par les réseaux à la FAJE jusqu'en 2019, puis en tenant compte de la création d'une moyenne de 400 places par an jusqu'en 2022. Le nombre total de places subventionnées pour les 0 — 4 ans serait porté à 9'830 places. Le taux de couverture de l'accueil collectif préscolaire subventionné s'élèverait ainsi de plus de 27 % en 2022. Rappelons que ce taux est de 20 % en 2014 ;

- 10'111 places d'accueil parascolaire, ce qui porterait à 18'993 en 2022 le nombre de places d'accueil subventionnées pour les 4-12 ans fréquentant l'école vaudoise, soit un taux de couverture de l'accueil collectif parascolaire subventionné de plus de 28 %. Cette augmentation progressive de places d'accueil tient compte d'une extension du contenu de l'offre parascolaire pour les 4-12 ans et de l'intégration des cantines et réfectoires scolaires dans le dispositif.

Cette augmentation du taux de couverture devrait permettre de remplir le mandat que le peuple a confié aux collectivités publiques pour la mise en œuvre de l'article 63a de la constitution vaudoise. En effet, cette progression importante du nombre de places d'accueil parascolaire permettrait à la moitié des enfants (taux de recours, soit le nombre d'enfants fréquentant une structure d'accueil par rapport au nombre d'enfants du même âge dans la population) de 4 à 12 ans fréquentant l'école vaudoise d'être accueillis dans des structures parascolaires à un moment ou à un autre de la semaine.

Par ailleurs, en cumulant les différents taux de couverture des places subventionnées pour l'accueil préscolaire, parascolaire et familial, les simulations effectuées permettent d'estimer que le taux de couverture global soit le nombre de places pour 100 enfants, de l'accueil subventionné serait en 2022 de près de 34 places pour 100 enfants, ce qui devrait permettre à environ la moitié des enfants vaudois de bénéficier de places d'accueil.

Le tableau 1 ci-dessous montre comment l'offre en places d'accueil serait progressivement augmentée jusqu'en 2022.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre total de places accueil de jour subventionné	18'302	19'841	21'142	22'967	25'073	26'949	28'769	30'735	32'734	34'768
Accueil collectif préscolaire	5'959	6'457	6'939	7'332	7'968	8'346	8'630	9'030	9'430	9'830
Nombre de places créées en accueil collectif préscolaire (*)		498	482	393	636	378	284	400	400	400
Accueil collectif parascolaire	7'524	8'177	8'882	10'230	11'610	13'021	14'464	15'940	17'449	18'993
Nombre de places créées en accueil collectif parascolaire (**)		653	705	1'348	1'379	1'411	1'443	1'476	1'509	1'543
<i>Total accueil collectif subventionné</i>	<i>13'483</i>	<i>14'634</i>	<i>15'821</i>	<i>17'562</i>	<i>19'578</i>	<i>21'367</i>	<i>23'094</i>	<i>24'970</i>	<i>26'879</i>	<i>28'823</i>
Accueil familial	4'819	5'207	5'321	5'405	5'495	5'582	5'675	5'765	5'855	5'945
Nombre de places en accueil familial créées (***)		388	114	84	90	87	93	90	90	90

Tableau 1 — Nombre de places – Augmentation progressive de l'offre en places d'accueil jusqu'en 2022

(*) selon plan de développement des réseaux 2015-2019.

(**) selon plan de développement des réseaux et scénario augmentation du taux de couverture dès 2016.

(***) selon nombre d'AMF figurant dans les plans de développement des réseaux 2015 — 2019, en moyenne 3 places par AMF — données FAJE 03.02.2015. »

« Selon les simulations financières effectuées, le coût global de l'offre subventionnée d'accueil de jour des enfants (0 à 12 ans) peut être estimé à plus de CHF 669 millions en 2022, ce qui correspond à plus du doublement du coût global (base en 2013, cf. tableau 6 ci-dessous).

Pour l'accueil parascolaire, cette progression tient compte dès 2016 d'une augmentation annuelle du taux de couverture de 2 points pour répondre au mandat constitutionnel de l'article 63a de la Constitution vaudoise pour l'accueil parascolaire. Par ailleurs, ces simulations financières tiennent compte du coût actuel d'une place d'accueil parascolaire, soit un coût moyen de l'heure de CHF 9,90 (valeur 2013) et intègre une offre d'accueil parascolaire généralisée.

Le **tableau 6** ci-dessous montre la répartition générale du financement de l'accueil de jour et comment les différents partenaires financiers de la FAJE en financeraient le coût total, avec la mise en œuvre de la feuille de route RIE III et l'augmentation de la contribution de l'Etat pour accompagner la mise en œuvre de l'article 63a Cst-VD.

Répartition générale du financement (en mios de CHF)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Etat (FAJE)	18.40	28.16	30.45	37.88	41.18	44.18	50.08	57.08	62.08	67.08
Communes (FAJE + réseaux)	142.74	155.28	169.15	181.47	192.99	210.75	214.50	229.96	248.09	266.91
Employeurs privés (FAJE + réseaux)	24.22	24.67	25.03	25.48	36.06	36.53	46.99	47.50	48.02	48.56
Parents (par réseaux)	127.02	140.25	151.31	164.82	181.80	196.00	209.46	224.82	240.65	256.95
Confédération (via structures membres d'un réseau)	4.36	3.65	3.94	4.29	4.73	5.10	5.45	5.85	6.27	6.69
Loterie romande	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50
Divers (remboursement APG, dons, autres produits...)	10.60	11.70	12.63	13.75	15.17	16.36	17.48	18.76	20.08	21.44
Coût total	328.84	365.22	394.01	429.19	473.44	510.42	545.47	585.47	626.68	669.13
Part du coût total financé par la FAJE (**)	44.45	54.29	56.62	64.10	77.89	80.93	97.28	104.28	109.28	114.28

Tableau 6 — Répartition générale du financement du coût de l'accueil de jour des enfants en millions de francs

(*) Les simulations ont été faites en partant de l'hypothèse que la part du financement assurée par les parents, par les entreprises par l'intermédiaire des réseaux, par la Confédération et au titre des Divers resterait constante au fil des années.

(**) si la FAJE affecte chaque année l'entier de ses ressources aux structures par l'intermédiaire des réseaux.

Par ailleurs les simulations financières montrent que si la FAJE consacrait l'entier de ses ressources aux structures par l'intermédiaire des réseaux, la participation de la FAJE au coût global de l'accueil de jour serait d'environ **17,08 %**.

Le **tableau 7** ci-dessous présente, en pour cent, la répartition générale du financement. Il montre que l'augmentation de la participation financière de l'Etat et des employeurs à la FAJE permet de soutenir le développement de l'accueil de jour et d'en atténuer l'impact financier sur les communes.

Répartition générale du financement (en mios de CHF)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Etat (FAJE)	5.56%	7.71%	7.73%	8.83%	8.70%	8.66%	9.18%	9.75%	9.91%	10.02%
Communes (FAJE + réseaux)	43.15%	42.52%	42.93%	42.28%	40.76%	41.29%	39.33%	39.28%	39.59%	39.89%
Employeurs privés (FAJE + réseaux)	7.32%	6.75%	6.35%	5.94%	7.62%	7.16%	8.61%	8.11%	7.66%	7.26%
Parents (par réseaux)	38.40%	38.40%	38.40%	38.40%	38.40%	38.40%	38.40%	38.40%	38.40%	38.40%
Confédération (via structures membres d'un réseau)	1.32%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%
Loterie romande	0.45%	0.41%	0.38%	0.35%	0.32%	0.29%	0.27%	0.26%	0.24%	0.22%
Divers (remboursement APG, dons, autres produits...)	3.20%	3.20%	3.20%	3.20%	3.20%	3.20%	3.20%	3.20%	3.20%	3.20%
Coût total	99.42%	100.00%								

Tableau 7 — Coût global – Répartition générale du financement du coût de l'accueil de jour des enfants en %

(*) La contribution totale des entreprises privées est calculée en tenant compte d'une part de leur contribution à la FAJE et d'autre part d'une participation de 1.27 % du coût total (participation 2013 des entreprises via les réseaux).

(**) Les simulations ont été faites en partant de l'hypothèse que la part du financement assurée par les parents, par les entreprises par l'intermédiaire des réseaux, par la Confédération et au titre des Divers resterait constante au fil des années.

(***) Si le total du financement ne correspond pas au total du coût en 2013, c'est que 2013 a été l'année où la FAJE a terminé d'utiliser ses réserves, avant l'adaptation liée aux décisions du Conseil d'Etat et du Grand Conseil — rapport d'évaluation.