

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Dominique-Ella Christin et consorts - Ecole à la journée continue pour tous, mais accueil parascolaire durant la pause de midi à deux vitesses : cherchez l'erreur !

Rappel de l'interpellation

Afin de répondre à leur obligation constitutionnelle et à l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accueil de jour des enfants révisée (LAJE), les communes ont l'obligation d'organiser un accueil parascolaire. L'accueil durant la pause de midi, soit l'organisation d'un repas et d'un encadrement pour les enfants de 4 à 12 ans (1P à 8P), constitue la prestation centrale et obligatoire de cette journée continue de l'écolier en primaire.

Les communes peuvent choisir d'organiser l'accueil de midi en l'intégrant au sein d'un réseau d'accueil de jour des enfants « LAJE compatible ». Dans cette hypothèse, elles bénéficient des subventions de la Fondation d'accueil de jour des enfants (FAJE) et doivent appliquer une tarification proportionnelle au revenu des parents, qui pèse essentiellement sur les familles de classe moyenne. Alternativement, les communes peuvent s'appuyer sur des restaurants scolaires (cantines) qui reçoivent des enfants à un seul moment de la journée, qui ne sont actuellement pas intégrés dans un réseau, et qui appliquent la politique tarifaire communale, le plus souvent un accueil ouvert à tous sans discrimination à un prix forfaitaire unique.

Lorsqu'ils existent, les restaurants scolaires semblent être privilégiés dans le 2^e cycle primaire (5P à 8P). Ainsi, dans de nombreuses communes, ces cantines coexistent avec une prestation d'accueil « à midi » intégrée dans une structure en réseau. Ceci implique que dans une même commune l'accueil de midi peut être proposé au restaurant scolaire à un prix fixe qui avoisine en général Fr. 10.- et à un montant qui peut, selon le revenu des parents, être nettement plus élevé au sein de la structure en réseau, atteignant parfois plus de 25 francs.

La mise en œuvre de restaurants scolaires est plus aisée et moins coûteuse, car ils ne sont pas soumis aux mêmes normes d'encadrement et architecturales que les structures intégrées dans un réseau. Ceci facilite notamment l'utilisation d'infrastructures communales existantes. Ces cantines permettent ainsi aux communes, tout en assurant leurs missions d'accueil de qualité, de répondre plus rapidement à leurs obligations constitutionnelles. La LAJE révisée permet aux communes de continuer à s'appuyer sur de tels restaurants scolaires préservant ainsi l'autonomie communale, l'organisation existante et soulageant les finances communales.

Pour finir, certaines communes interprètent l'article constitutionnel, qui prévoit que l'accueil soit proposé sous forme « d'école à journée continue », comme l'expression du souhait de la population que tous les enfants scolarisés en primaire puissent bénéficier de places d'accueil à midi. Elles ont ainsi la volonté politique de proposer à toutes les familles qui le demandent un accueil à midi, à un prix unique et accessible à tous, considérant qu'il s'agit d'une prestation faisant partie intégrante d'une journée continue et cohérente de l'écolier. Dans cette optique, les structures devraient avoir suffisamment de places à midi pour ne pas avoir à créer de liste d'attente ou à utiliser des critères d'attribution pouvant apparaître comme discriminatoires. Cette vision implique également un prix forfaitaire unique permettant à l'ensemble des élèves d'accéder aux bénéfices d'intégration et de socialisation que représente la participation aux repas de midi.

Compte tenu de ce qui précède, et notamment du fait que l'accueil de midi constitue la prestation centrale et obligatoire de la journée continue de l'écolier, j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Quelles sont les raisons qui justifient que les restaurants scolaires « hors réseau » ne soient pas subventionnés par la FAJE alors qu'ils participent pleinement à la politique publique visant à augmenter les places disponibles à midi et qu'ils permettent aux communes de répondre plus rapidement aux besoins des familles ?*
- 2. Bien que les restaurants scolaires n'appliquent pas les mêmes normes architecturales et d'encadrement que les structures intégrées dans un réseau, serait-il envisageable de les subventionner afin de soulager les finances communales ?*
- 3. Le Conseil d'Etat considère-t-il qu'il est possible de concilier une prestation d'accueil à midi facturée en fonction du revenu des parents, et touchant de plein fouet la classe moyenne, et le principe d'une journée continue de l'écolier qui devrait permettre à l'ensemble des élèves d'accéder aux bénéfices d'intégration et de socialisation que représente la participation aux repas de midi ?*
- 4. Le Conseil d'Etat considère-t-il qu'il est possible de concilier le principe d'une journée continue de l'écolier, notamment celle comportant des horaires-blocs, et la pratique de critères d'attributions et de listes d'attente pour les places d'accueil à midi ?*
- 5. Quelles pistes pourraient être envisagées afin que les structures d'accueil intégrées au sein d'un réseau puissent pratiquer une politique tarifaire à midi qui soit cohérente avec la politique tarifaire communale forfaitaire proposée dans nombre de restaurants scolaires existants ?*
- 6. Au sein de la ville de Genève, les repas et l'encadrement à midi sont facturés aux mêmes tarifs à tous les écoliers ; en cas de besoins avérés, une aide financière peut être accordée. De plus, l'accueil à midi est proposé à tous les élèves de primaire. Quels sont les moyens par lesquels il serait possible de faciliter l'atteinte de mêmes prestations dans les communes vaudoises ?*
- 7. Le Conseil d'Etat estime-t-il que les communes devraient proposer à toutes les familles qui le souhaitent une place d'accueil à midi, à un prix unique et accessible, considérant qu'il s'agit d'une prestation faisant partie intégrante d'une journée scolaire continue, cohérente et ouverte à tous ?*

Souhaite développer.

(Signé) Dominique-Ella Christin et 6 cosignataires

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Le 31 janvier 2017, le Grand Conseil a adopté une modification de la loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) qui vise notamment à concrétiser l'article 63a de la Constitution vaudoise sur l'école à horaire continu, adopté en 2009 en votation populaire à plus de 70%. Cette disposition constitutionnelle prévoit notamment que les communes organisent un accueil parascolaire des enfants en âge de scolarité obligatoire, facultatif pour les familles. Il confie aux communes la compétence de fixer les conditions de cet accueil.

Le Grand Conseil a, dans ce contexte, distingué l'accueil collectif parascolaire primaire, proposé aux enfants suivant un enseignement primaire, de l'accueil collectif parascolaire secondaire, proposé aux jeunes suivant un enseignement du degré secondaire I. Cette distinction est rendue nécessaire en raison du régime d'autorisation et de surveillance de l'accueil extrafamilial de jour prévu par le droit fédéral pour l'accueil proposé aux enfants jusqu'à 12 ans. L'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants

prévoit en effet que cet accueil jusqu'à 12 ans doit faire l'objet d'une autorisation et d'une surveillance régulière.

Le Grand Conseil a également confirmé le dispositif permettant de soutenir financièrement le développement de l'offre en accueil de jour des enfants et sa pérennité dans la durée, à savoir un mécanisme de financement s'articulant autour de réseaux d'accueil de jour des enfants, composés de communes, d'entreprises et de structures d'accueil collectif et familial, subventionnés par une Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE), à laquelle contribuent principalement l'Etat, les communes et les employeurs du canton. La LAJE prévoit que la FAJE ne peut subventionner l'accueil de jour que par l'intermédiaire des réseaux qu'elle aura reconnus (article 50 LAJE), en tenant compte de critères fixés à l'article 30 LAJE. La subvention de la FAJE tient notamment compte de la masse salariale du personnel éducatif des structures d'accueil collectif.

A noter que le Grand Conseil a précisé dans la LAJE que l'accueil collectif parascolaire secondaire n'est pas subventionné par la FAJE (article 32a LAJE).

Ainsi, la LAJE prévoit que les structures proposant un accueil collectif parascolaire primaire doivent faire l'objet d'une autorisation, dont les conditions sont fixées, conformément à l'article 63a Cst-VD par les communes. Ces structures doivent également être surveillées.

Cette compétence communale s'exerce par l'intermédiaire d'un établissement de droit public, l'Etablissement intercommunal pour l'accueil parascolaire (EIAP) qui est chargé de fixer des cadres de référence, et d'autoriser et surveiller l'accueil parascolaire primaire (article 6b LAJE). L'EIAP peut déléguer cette compétence d'autorisation et de surveillance à l'Office de l'accueil de jour des enfants (OAJE) de l'Etat dans un mandat de prestations. Un premier mandat a été conclu à cette fin en janvier 2018.

Le Grand Conseil a toutefois réservé, sur proposition du Conseil d'Etat, la situation particulière des lieux offrant uniquement un accueil de midi (restaurants scolaires) pour les enfants suivant un enseignement primaire, en prévoyant que ces lieux, lorsqu'ils ne sont pas intégrés à un réseau, soient autorisés et surveillés directement par les communes, selon des conditions qu'elles fixent elles-mêmes (article 9 al. 4 LAJE).

Réponses aux questions

- 1. Quelles sont les raisons qui justifient que les restaurants scolaires "hors-réseau" ne soient pas subventionnés par la FAJE alors qu'ils participent pleinement à la politique publique visant à augmenter les places disponibles à midi et qu'ils permettent aux communes de répondre plus rapidement aux besoins des familles ?**

Comme le relève justement Mme la députée Christin, les restaurants scolaires permettent d'augmenter les places disponibles à midi et aux communes de répondre aux besoins des familles. Ils s'inscrivent ainsi dans le cadre de la politique publique d'accueil de jour, et sont pleinement intégrés dans le dispositif. Comme indiqué plus haut, le Grand Conseil a décidé de laisser aux communes la possibilité de maintenir leur organisation, sans les contraindre à devoir appliquer un cadre cantonal et sans devoir appliquer une politique tarifaire en fonction du revenu des parents ou des critères de priorité. Lorsqu'une structure fait partie d'un réseau, ce qui lui permet de bénéficier de subventions de la FAJE, elle doit en effet s'organiser de sorte à appliquer les conditions qui ont permis au réseau d'être reconnu par la FAJE, notamment en matière de politique tarifaire et de critères de priorité en cas d'insuffisance de places.

- 2. Bien que les restaurants scolaires n'appliquent pas les mêmes normes architecturales et d'encadrement que les structures intégrées dans un réseau, serait-il envisageable de les subventionner afin de soulager les finances communales ?**

Les communes peuvent choisir librement d'intégrer ou non un restaurant scolaire à un réseau. Ainsi, un restaurant scolaire proposant un accueil parascolaire primaire pendant la pause de midi peut être intégré dans un réseau s'il remplit les mêmes conditions que les autres structures d'accueil offrant des prestations d'accueil parascolaire primaire pendant le même temps de midi. Ce restaurant scolaire sera alors subventionné comme ces autres structures, ce qui soulage notamment les finances communales. Comme indiqué précédemment, la FAJE ne peut subventionner l'accueil que par l'intermédiaire des réseaux. Le Conseil d'Etat rappelle dans ce contexte qu'il a considérablement augmenté sa participation financière au dispositif d'accueil de jour des enfants : sa contribution à la FAJE est passée de 17,4 millions de francs en 2012 à 45,5 millions de francs en 2018, et cette contribution qui montera en puissance jusqu'à atteindre en 2023 l'équivalent de 25% de la masse salariale du personnel éducatif, s'adapte désormais automatiquement à la croissance de l'offre d'accueil proposée par les réseaux. Cette contribution renforcée de l'Etat vise notamment à soutenir les communes dans les efforts qu'elles déploient pour répondre aux besoins des familles et remplir leurs obligations constitutionnelles.

- 3. Le Conseil d'Etat considère-t-il qu'il est possible de concilier une prestation d'accueil à midi facturée en fonction du revenu des parents, et touchant de plein fouet la classe moyenne, au principe d'une journée continue de l'écolier qui devrait permettre à l'ensemble des élèves d'accéder aux bénéfices d'intégration et de socialisation que représente la participation aux repas de midi?**

En adoptant les modifications de la LAJE entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2018, le Grand Conseil a concrétisé l'article constitutionnel sur l'école à journée continue, qui vise à répondre aux besoins des familles. Il a dans le même temps précisé les missions que doivent remplir les structures d'accueil, à savoir des missions éducative, sociale et préventive. La LAJE prévoyant que l'accessibilité financière aux prestations doit être garantie, le Conseil d'Etat estime que le dispositif en place permet de répondre par l'affirmative à la question posée. Il relève par ailleurs que la question de l'accessibilité financière de l'accueil de jour des enfants fait actuellement l'objet d'un examen par la FAJE.

- 4. Le Conseil d'Etat considère-t-il qu'il est possible de concilier le principe d'une journée continue de l'écolier, notamment celle comportant des horaires-blocs, à la pratique de critères d'attributions et de listes d'attente pour les places d'accueil à midi?**

Le Conseil d'Etat relève que le législateur n'a pas souhaité intégrer dans la LAJE une disposition contraignant les communes à proposer une place chaque fois qu'une demande est déposée par une famille. Le dispositif en place, dont l'expérience a montré qu'il était de nature à favoriser le développement de l'offre d'accueil, puisque le nombre de places d'accueil ne cesse d'augmenter depuis l'entrée en vigueur de la LAJE, repose sur des incitations financières. Comme indiqué plus haut, pour stimuler la création de places d'accueil, l'Etat a, pour sa part, renforcé de manière conséquente sa contribution financière à la FAJE.

- 5. Quelles pistes pourraient être envisagées afin que les structures d'accueil intégrées au sein d'un réseau puissent pratiquer une politique tarifaire à midi qui soit cohérente avec la politique tarifaire communale forfaitaire proposée dans nombre de restaurants scolaires existants?**

La LAJE confie aux réseaux d'accueil de jour la compétence d'établir une politique tarifaire en fonction du revenu des parents qui est applicable dans les réseaux. Comme indiqué plus haut, la FAJE examine la question de l'accessibilité financière des prestations. L'Etat, par l'intermédiaire de ses représentants au sein du Conseil de fondation de la FAJE, participe à cette réflexion.

- 6. Au sein de la ville de Genève, les repas et l'encadrement à midi sont facturés aux mêmes tarifs à tous les écoliers; en cas de besoins avérés, une aide financière peut être accordée. De**

plus, l'accueil à midi est proposé à tous les élèves de primaire. Quels sont les moyens par lesquels il serait possible de faciliter l'atteinte de mêmes prestations dans les communes vaudoises?

L'exemple de la ville de Genève est difficilement transposable à l'échelon du Canton de Vaud. En effet, dans le canton de Genève, le Groupement Intercommunal pour l'Animation Parascolaire (ci-après : le GIAP) assure depuis 1994 la gestion de l'accueil parascolaire, dont la tradition, à Genève, remonte au début du XXème siècle. Institué par la loi genevoise sur l'instruction publique qui prévoit qu'un tel accueil doit être organisé pour les enfants, le GIAP est rattaché à l'Association des communes genevoises. Les repas sont de la responsabilité des communes et gérés par celles-ci ou par les associations de cuisines et restaurants scolaires. Cette tradition de l'accueil parascolaire dans notre canton est beaucoup plus récente, et son organisation repose sur l'autonomie communale, à l'intérieur d'un cadre posé, dans la réponse à apporter aux besoins exprimés par les parents en matière d'accueil de jour des enfants.

7. Le Conseil d'Etat estime-t-il que les communes devraient proposer à toutes les familles qui le souhaitent une place d'accueil à midi, à un prix unique et accessible, considérant qu'il s'agit d'une prestation faisant partie intégrante d'une journée scolaire continue, cohérente et ouverte à tous?

Comme indiqué, le Grand Conseil en adoptant la LAJE en 2006 a choisi de mettre en place un dispositif ne prévoyant pas qu'une place d'accueil doit être proposée à tout enfant dont les parents feraient la demande. Le Grand Conseil a confirmé la pertinence de ce dispositif incitatif, lorsqu'il a adopté en 2017 les propositions de modification que lui a soumis le Conseil d'Etat, à l'issue d'un long processus de négociations avec les communes, au sein d'une plateforme Canton – communes.

Cela étant, sensible à la charge financière que représente encore l'accueil de jour pour de nombreuses familles, le Conseil d'Etat a décidé, en juin 2018 dans le cadre de sa Stratégie fiscale 2022, de proposer une augmentation des déductions fiscales pour frais de garde, parallèlement à une augmentation des déductions pour primes d'assurance maladie.

Par ailleurs, et conformément à son programme de législature 2017 – 2022, le Conseil d'Etat entend s'assurer que les nouveaux fonds fédéraux destinés, dès le 1^{er} juillet 2018, à réduire les coûts à la charge des parents seront sollicités par le canton.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 12 septembre 2018.

La présidente :

Le chancelier :

N. Gorrite

V. Grandjean