

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Regula Zellweger et consorts - Accueil de jour :
directive après directive les collectivités et les communes s'essoufflent
(25_INT_62)

Rappel de l'intervention parlementaire

Pour une clarification, une harmonisation et une transparence accrues des exigences et normes du SCAJE en matière d'infrastructure à l'égard des structures d'accueil de l'enfance.

De nombreuses structures d'accueil de l'enfance du canton de Vaud rapportent, ces derniers mois, des difficultés accrues lors des visites de surveillance menées par les chargé-e-s d'évaluation du SCAJE (Service de la consommation et des affaires juridiques de l'enfance). Plusieurs établissements font état d'une multiplication des demandes de mise en conformité, dont certaines s'éloignent considérablement du cadre de la sécurité des enfants.

Les écarts relevés entre les évaluations, tant d'une structure à l'autre que d'une année à l'autre, soulèvent des questions légitimes sur la cohérence, la stabilité et la transparence des exigences formulées par le SCAJE. Cette situation génère incertitude, surcharge administrative et coûts injustifiés pour les structures concernées.

Plusieurs constats préoccupants émergent au quotidien :

Le manque d'harmonisation entre les structures évaluées constitue une source majeure d'incompréhension et d'insécurité pour les professionnel-le-s du terrain. Les exigences formulées peuvent varier significativement selon les évaluateur-trice-s du SCAJE, ce qui compromet la cohérence et l'équité du processus d'inspection. À titre d'exemple, un même point – tel que l'utilisation de marchepieds ou les méthodes employées pour encourager les enfants à goûter les aliments – peut être jugé conforme dans une structure et non conforme dans une autre. Cette variabilité crée un sentiment d'arbitraire, fragilise la crédibilité des évaluations, et complique la mise en œuvre de pratiques pédagogiques stables et partagées.

La volatilité des critères dans le temps représente une difficulté supplémentaire pour les structures d'accueil, qui peinent à suivre des exigences en constante évolution. Des éléments pourtant validés lors de précédentes évaluations peuvent être remis en question quelques années plus tard, sans explication claire ni prise en compte des investissements déjà réalisés. Par exemple, la hauteur des lavabos, approuvée en 2020, est désormais considérée comme non conforme, impliquant des travaux de mise en conformité estimés à CHF 25'000.–. Ce type de revirement sans phase transitoire ni accompagnement financier met à mal la planification à long terme des structures et engendre un sentiment d'instabilité préjudiciable à leur bon fonctionnement.

L'application de certaines directives de manière arbitraire, voire jugée abusive par les structures concernées, soulève de sérieuses inquiétudes quant à l'équité et à la proportionnalité des exigences imposées. Un exemple parlant est celui d'une demande jugée excessive en matière de contrôle de la qualité des vitrages dans une structure d'accueil. Cette exigence, formulée sans justification technique claire ni lien démontré avec la sécurité effective des enfants, a été perçue comme disproportionnée par rapport aux risques réels et aux capacités financières des institutions. Ce type d'intervention, déconnecté des réalités du terrain, fragilise la relation de confiance avec les autorités de contrôle et nuit à l'efficacité des collaborations visant à améliorer la qualité de l'accueil.

Certaines décisions du SCAJE (par exemple, l'interdiction récente des tables à langer escamotables) ont été prises sans information préalable aux structures, entraînant des dépenses inutiles.

Ces disparités engendrent une perte de confiance dans les mécanismes de surveillance, une charge financière et logistique pour les institutions, et une insécurité juridique dans l'interprétation des normes en vigueur.

Aujourd'hui, les structures d'accueil ont besoin de plus de clarté concernant les exigences actuelles de l'organe de contrôle en matière de mise en conformité. Si les normes semblent s'être durcies ces derniers temps, il est crucial que les institutions puissent accéder facilement à ces informations et surtout comprendre pourquoi ce qui avait été validé par le SCAJE en 2020 — par exemple, en matière de mobilier — n'est plus considéré comme conforme en 2025.

Cette évolution des exigences, souvent perçue comme rigide et imprévisible, engendre des coûts importants pour les communes et les structures, à un moment où un effort collectif est demandé pour réduire les charges publiques. Ces demandes, souvent disproportionnées et coûteuses, mobilisent des ressources financières importantes, qui pourraient être mieux investies dans des projets pédagogiques ou dans l'amélioration de l'accueil des enfants, plutôt que dans des changements matériels répétitifs.

J'ai l'honneur de poser les questions suivantes :

- 1. Quels sont les critères d'évaluation actuellement appliqués par le SCAJE, et comment peuvent-ils être clarifiés et rendus accessibles de manière explicite, en lien avec les objectifs de sécurité et de bien-être des enfants ?*
- 2. Quelles mesures pourraient être mises en place pour garantir une harmonisation des pratiques d'évaluation entre les différent·e·s chargé·e·s du SCAJE, afin d'assurer une équité entre les structures d'accueil ?*
- 3. Comment assurer une communication systématique et en amont des modifications des directives, afin de permettre aux structures concernées de s'y préparer de manière adéquate ?*
- 4. Est-il envisageable de créer un mécanisme de médiation ou de recours interne pour traiter les décisions perçues comme incohérentes ou arbitraires par les institutions ?*
- 5. Quels moyens financiers doivent être alloués pour permettre aux institutions de répondre aux exigences fixées par le SCAJE, tout en tenant compte des réalités concrètes du terrain ?*
- 6. Comment éviter que les normes édictées ne soient trop éloignées des contraintes pratiques des structures, risquant ainsi de nuire à leur efficacité et de fragiliser leur équilibre financier ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Le Service cantonal de l'accueil de jour des enfants (SCAJE) autorise et surveille les institutions d'accueil collectif de jour préscolaire et parascolaire primaire. Pour l'accueil parascolaire primaire, il agit sur mandat de l'Etablissement intercommunal pour l'accueil parascolaire primaire (EIAP). Le SCAJE applique le cadre légal constitué de l'ordonnance fédérale sur le placement d'enfant (OPE) et de la loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE). Les conditions d'accueil sont précisées dans des cadres de référence adoptés par le SCAJE, pour l'accueil préscolaire, et par l'EIAP, pour l'accueil parascolaire. Le SCAJE adopte par ailleurs les référentiels de compétence pour le personnel éducatif.

Les cadres de référence actuels sont entrés en vigueur le 1^{er} août 2019 ; ils n'ont pas été modifiés depuis, sauf s'agissant du nombre de WC et de lavabos requis pour l'accueil parascolaire primaire. On constate ainsi une stabilité des normes en vigueur. Il a été tenu compte lors de leur adoption des positions exprimées dans le rapport de février 2016 du Conseil d'Etat sur la motion Frédéric Borloz demandant un assouplissement des exigences imposées aux institutions, s'agissant notamment de la formation et de la répartition du personnel, des infrastructures et des aménagements techniques. Le SCAJE a par ailleurs la possibilité d'octroyer des dérogations dans certaines situations, en attendant une mise en conformité. Le référentiel de compétences a par ailleurs été assoupli en reconnaissant comme professionnel-le-s de l'enfance les titulaires d'un CFC ASE qui entament une formation tertiaire.

Les cadres de référence ont fait l'objet d'une récente évaluation par un évaluateur externe. Il en ressort que les conditions qui ont été fixées et qui s'appliquent actuellement ne nécessitent pas de révision fondamentale, même si quelques ajustements pourraient être opérés. Des recommandations ont ainsi été émises par l'évaluateur s'agissant par exemple de l'aménagement et de l'organisation des locaux, de l'évaluation des concepts pédagogiques et du taux d'activité de la direction pédagogique. Tant l'EIAP que le SCAJE, sur la base de ces recommandations, travaillent à des révisions des cadres de référence qui seront soumises à consultation de tous les partenaires concernés, comme l'exige la loi.

Il convient de préciser, en lien avec le nom erroné qui apparaît dans le texte de l'interpellation, que d'autres autorités que le SCAJE exercent un contrôle dans les institutions d'accueil. On peut mentionner en particulier l'Office de la consommation (OFCO), qui est compétent pour vérifier que la manière de traiter les denrées alimentaires dans les structures répond aux normes en vigueur. Le SCAJE n'a pas de compétence pour intervenir sur ces aspects. L'Etablissement cantonal d'assurance (ECA) procède de son côté aux contrôles qui relèvent de sa compétence pour le respect des normes en matière de défense contre les incendies. Enfin, les autorités communales sont compétentes pour évaluer la conformité technique aux règlements applicables aux bâtiments, en particulier la LATC, et notamment par le biais du processus de délivrance du permis d'utiliser ou d'habiter.

1. Quels sont les critères d'évaluation actuellement appliqués par le SCAJE, et comment peuvent-ils être clarifiés et rendus accessibles de manière explicite, en lien avec les objectifs de sécurité et de bien-être des enfants ?

Conformément à l'ordonnance sur le placement d'enfants, les institutions autorisées doivent recevoir la visite d'un-e représentant-e qualifié-e aussi souvent que cela est nécessaire, mais au moins une fois tous les deux ans. Jusqu'à l'été 2019, les visites de surveillance étaient annoncées ; depuis le 1^{er} août 2019, à la suite d'une modification du règlement d'application de la LAJE, les visites sont imprévisibles.

Lors de ces visites, le SCAJE évalue la conformité des institutions au cadre légal. Cette évaluation est effectuée par des chargées d'évaluation des milieux d'accueil, qui se fondent sur les exigences contenues dans les cadres de référence. C'est sur la base de ces cadres que le SCAJE a établi une grille de surveillance qui énumère précisément les aspects qui sont contrôlés lors des visites de surveillance. Cette grille de surveillance, et les critères qu'elle contient, sont disponibles sur le site internet du SCAJE.

Les visites d'inspection se déroulent toujours de la même manière. Une chargée d'évaluation des milieux d'accueil (CEMA) se rend dans l'institution et demande à parler à la direction ou à sa suppléance et sollicite certains documents usuels (grille de dotation du personnel, planning hebdomadaire, procédures à jour, etc.). Elle effectue une visite des locaux et une observation des pratiques pédagogiques et éducatives. A l'issue de la visite, un entretien a lieu sur place le jour-même, avec la direction de l'institution. L'analyse des documents remis donne lieu à une restitution éventuelle, dans

un second temps. A la suite de la visite, le SCAJE adresse un rapport de visite à la direction de l'institution avec copie à l'exploitant. Il fait état des éventuels points nécessitant une mise en conformité ou une attention particulière. Les résultats de la visite donnent lieu à une évaluation globale (conforme, partiellement conforme ou non conforme), qui peut déboucher sur des mesures de suivi en vue de la mise en conformité de l'institution.

En cas de non-conformités, un délai est indiqué pour une mise en conformité, ou pour proposer des mesures correctives. La direction pédagogique a la possibilité de se déterminer et il peut être convenu d'une rencontre pour discuter des points soulevés.

Ce qui précède est décrit sur le site internet du SCAJE et les grilles de surveillance utilisées peuvent être téléchargées (la grille pour l'accueil parascolaire primaire a été validée par l'EIAP) ; on y trouve également les rapports utilisés pour l'inspection des locaux qui montrent les aspects qui sont examinés. Il apparaît ainsi que tant la manière de procéder aux visites que les critères appliqués sont largement accessibles et transparents.

On relèvera enfin que les chargées d'évaluation des milieux d'accueil sont des personnes qui ont une parfaite connaissance du terrain, dans la mesure où elles ont en général travaillé dans des institutions en tant qu'encadrantes et en tant que directrices.

Le texte de l'interpellation mentionne quelques exemples qui montreraient que la pratique du SCAJE en matière de surveillance se serait durcie et évoluerait de manière erratique voire arbitraire. Il est difficile de se prononcer sans connaître les situations concrètes dont il s'agit. On peut prendre l'exemple des tables à langer escamotables ; le SCAJE n'en interdit pas l'utilisation. Il pose toutefois des exigences de sécurité minimales raisonnables dans le cadre d'une prise en charge professionnelle d'enfants (fixation à un mur, plateau de change reposant sur un support lorsqu'il est rabattu). Cela amène effectivement le SCAJE à considérer que certains types de tables à langer escamotables ne remplissent pas les exigences de sécurité. S'agissant du contrôle de la qualité des vitrages, il apparaît dans les rapports de visite des locaux utilisés que le verre doit être sécurisé pour les nouvelles constructions et remplacé ou sécurisé pour les anciennes constructions. Le SCAJE demande aux institutions de se conformer aux recommandations du Bureau de prévention des accidents en la matière.

De manière générale, le SCAJE se réfère aux règlements et recommandations des autorités compétentes ou d'organismes faisant référence, comme le BPA ou les normes SIA. Le SCAJE doit apprécier s'il est opportun d'adopter une norme spécifique. Ainsi, les normes de sécurité spécifiques à l'accueil de jour préscolaire forment dix points figurant à l'art. 20 du cadre de référence préscolaire intitulé « Mesures techniques protectrices des enfants ». Pour reprendre l'exemple des tables à langer escamotables, on peut considérer que ce point reste très marginal dans les pratiques observées sur le terrain et qu'il peut être réglé sur la base des normes existantes. Il faudra toutefois déterminer si une évolution justifie une adaptation de la réglementation, ce qui peut apporter des clarifications mais également complexifier les directives et leur appréhension par les exploitants.

2. Quelles mesures pourraient être mises en place pour garantir une harmonisation des pratiques d'évaluation entre les différent-e-s chargé-e-s du SCAJE, afin d'assurer une équité entre les structures d'accueil ?

L'évaluation effectuée par le SCAJE par le biais des chargées d'évaluation des milieux d'accueil se fonde sur les cadres de référence, comme mentionné plus haut ; les aspects contrôlés sont toujours les mêmes et abordés selon une méthodologie standardisée au moyen des grilles de surveillance utilisées lors des visites. L'harmonisation des pratiques et le souci d'une mise en œuvre équitable des exigences est par ailleurs au cœur des préoccupations, de l'organisation et des processus de travail du SCAJE. Il a procédé début 2025 à une réorganisation de son secteur de surveillance afin d'améliorer davantage ses pratiques, dans un contexte de forte croissance de l'offre et du nombre d'institutions autorisées, et en vue d'une interprétation cohérente et uniforme des exigences légales.

Les cadres de référence posent des principes qui ne répondent pas de manière exhaustive à tous les cas de figure rencontrés sur le terrain en termes d'aménagements lors de l'évaluation des locaux. Le SCAJE est attaché à une mise en œuvre proportionnelle des exigences légales, ce qui l'amène à tenir compte le plus possible de la situation concrète des institutions et de leur singularité, dans la limite des exigences portant sur la sécurité des enfants accueillis.

3. Comment assurer une communication systématique et en amont des modifications des directives, afin de permettre aux structures concernées de s'y préparer de manière adéquate ?

Comme relevé plus haut, les cadres de référence ne sont que rarement modifiés. Lorsque de nouvelles directives ont été adoptées en 2019, cela a donné lieu à une large communication expliquant les impacts pour les institutions. On peut prendre aussi pour exemple une modification des directives pour l'accueil parascolaire primaire concernant les sanitaires, qui a fait en 2022 l'objet d'une large consultation préalable, puis d'une information avant son entrée en vigueur. Les informations sur ce type de modifications sont systématiquement transmises aux responsables politiques et opérationnels des réseaux d'accueil de jour, ainsi qu'à toutes les directions d'institutions autorisées par le SCAJE.

4. Est-il envisageable de créer un mécanisme de médiation ou de recours interne pour traiter les décisions perçues comme incohérentes ou arbitraires par les institutions ?

Le SCAJE a pour mission de veiller au respect du cadre légal par les institutions qui accueillent des enfants. Les normes fédérales et cantonales ont en particulier été adoptées afin de tenir compte des besoins des enfants et de favoriser un accueil de qualité.

Le SCAJE assume pleinement son rôle d'autorité de surveillance qui doit parfois imposer son appréciation par le biais de décisions administratives. Mais le SCAJE remplit aussi un rôle d'accompagnement et de conseil auprès des directions d'institutions et les exploitants, rôle qui est largement reconnu et apprécié. Il a une volonté de dialoguer et de parvenir dans la mesure du possible à des solutions partagées. Lorsqu'une non-conformité est constatée lors d'une visite de surveillance, le SCAJE interpelle en règle générale l'institution pour qu'elle propose elle-même des mesures afin de remédier aux manquements constatés. Les chargées d'évaluation et la cheffe du SCAJE sont par ailleurs ouverts et disponibles pour échanger sur des situations et trouver des solutions ; les délais de mise en œuvre sont également discutés et en règle générale convenus avec la direction pédagogique, afin de permettre d'atteindre les objectifs fixés.

Par ailleurs, si des décisions devaient finalement être rendues, elles peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, ce qui arrive rarement. Les institutions peuvent également faire appel au Bureau cantonal de médiation administrative (BCMA) si elles le souhaitent.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'est pas opportun de créer de nouveaux mécanismes de médiation ou de contestation, le cadre actuel offrant des possibilités suffisantes.

5. Quels moyens financiers doivent être alloués pour permettre aux institutions de répondre aux exigences fixées par le SCAJE, tout en tenant compte des réalités concrètes du terrain ?

Le dispositif de subventionnement de l'accueil de jour des enfants est fixé par la LAJE. C'est la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) qui est compétente pour verser des subventions aux institutions, par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour des enfants.

La loi fixe un cadre général à la FAJE : la subvention versée tient notamment compte des charges salariales du personnel éducatif des structures d'accueil collectif. Cette subvention peut en plus prendre la forme d'une aide au démarrage des structures d'accueil collectif. À l'intérieur de ce cadre, la Fondation fixe les taux, les critères et modalités des subventions octroyées. Elle peut créer également d'autres catégories d'aide en faveur des institutions.

Les ressources de la FAJE sont déterminées par la LAJE ; l'Etat y contribue à hauteur de 57,2 % (chiffre 2023).

6. Comment éviter que les normes édictées ne soient trop éloignées des contraintes pratiques des structures, risquant ainsi de nuire à leur efficacité et de fragiliser leur équilibre financier ?

Les cadres de référence pour l'accueil collectif préscolaire et parascolaire primaire ont fait l'objet d'une évaluation récente à laquelle l'ensemble des partenaires de l'accueil de jour a participé (réseaux d'accueil de jour. Le but en était d'identifier le point d'équilibre entre une offre de qualité et une offre suffisante – correspondant au double objectif défini par la LAJE, à savoir quantitatif (tendre à une offre suffisante) et qualitatif (assurer la qualité de l'accueil). Les deux cadres ont globalement été perçus comme satisfaisants par les partenaires de l'accueil de jour interrogés (responsables politiques et opérationnel-le-s des réseaux, communes, professionnel-le-s et milieux concernés).

Le SCAJE, dans sa mission de mise en œuvre des directives par la surveillance des institutions, a également le souci de trouver la juste position entre les exigences de qualité et le besoin de création de places. Il reste toutefois soumis à un cadre légal qui précise que « le premier critère à considérer lors de l'octroi ou du retrait d'une autorisation et dans l'exercice de la surveillance est le bien de l'enfant » (art. 1a al. 1 de l'ordonnance sur le placement d'enfants). Dans ce cadre, le SCAJE fait preuve du réalisme et du pragmatisme nécessaire, en se fondant sur son expérience et sa connaissance des institutions et des contraintes auxquelles elles sont soumises.

Par ailleurs, comme le prévoit la LAJE, les cadres de référence font l'objet d'une consultation des milieux concernés avant leur adoption.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 1^{er} octobre 2025.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni