

Prise de position sur l'importance d'un concept d'inclusion dans la politique d'accueil de jour des enfants du canton

1. Constat

L'inclusion est un principe qui vise à garantir le droit de chaque enfant à participer pleinement à la vie sociale, culturelle et éducative, quelles que soient ses caractéristiques personnelles, ses besoins ou ses difficultés. L'inclusion est reconnue comme un objectif fondamental par la Constitution fédérale (art. 62 et 8), ainsi que par la Loi sur la pédagogie spécialisée (LPS) de décembre 2013, qui stipule que les enfants en situation de handicap doivent être intégrés dans les structures d'accueil de jour ordinaires, avec les soutiens nécessaires.

La Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), à laquelle la Suisse a adhéré en 2014, stipule que les Etats partie pourvoient à l'insertion scolaire, à tous les niveaux, et tout au long de la vie (art. 24). Dans son rapport alternatif, le Comité de la CDPH mentionne bien que les efforts en matière de moyens financiers et de détection précoce sont insuffisants¹. Du côté de la Convention des droits de l'enfant de l'ONU², le 27 septembre 2021, le Comité recommande à la Suisse dans ses observations pour une meilleure mise en oeuvre de la Convention "de poursuivre l'application des mesures qu'il a prises pour développer les services éducatifs itinérants, les services inclusifs d'éducation et de protection de la petite enfance, les services d'accueil périscolaire et la formation professionnelle des enfants handicapés, y compris les enfants autistes et les enfants présentant des handicaps intellectuels ou psychosociaux et les rendre disponibles dans tous les cantons, en dispensant aux enseignants une formation adéquate et adaptant les programmes d'enseignement, et de veiller à ce que ces mesures soient correctement financées"³.

Les directives de l'Office de l'accueil de jour des enfants (OAJE) exigent que chaque institution puisse décliner sa politique en matière d'intégration, notamment au sens de la loi sur la pédagogie spécialisée, mais il n'y a pas de concept cantonal d'inclusion pour l'accueil de jour des enfants. De son côté, la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) témoigne de sa volonté de faciliter l'inclusion d'enfants à besoins particuliers en finançant la création des postes de coordinatrices et coordinateurs à l'inclusion dans les Réseaux depuis le 1er janvier 2022 - un soutien appréciable, mais qui ne couvre pas de prestation directe aux enfants à besoins particuliers. Ainsi, chaque réseau et chaque institution construit son propre concept et ne peut se baser ni sur les compétences professionnelles réunies au sein de l'Office du soutien pédagogique et de l'enseignement spécialisé (OSPES), ni sur un cadre qui définirait les modalités, les critères et les ressources pour assurer une prise en charge adaptée et de qualité à tous les enfants. Ceci amène à une multiplication des concepts d'inclusion au sein du Canton qui est souvent relevé comme incohérent.

L'accueil de jour est actuellement régi par une répartition des compétences et des coûts entre le Canton et les communes, ce qui entraîne une grande disparité des offres et des conditions d'accès selon les lieux. L'article 63a de la Constitution donne la responsabilité aux communes d'organiser l'école à journée continue, en collaboration avec l'Etat et les partenaires privés - ce qui ne constitue pas encore une garantie que chaque enfant soit accueilli, mais uniquement qu'une prestation existe.

¹ CDPH, rapport alternatif du Comité, 2022

² ratifiée par la Suisse en 1989

³ https://www.netzwerk-kinderrechte.ch/resources/Empfehlungen-Kinderrechtsausschuss_2021_FRZ.pdf

Les structures d'accueil de jour sont rattachées à des réseaux, pilotés par une commune ou une association de communes. Leur financement est couvert, selon les chiffres 2020⁴ principalement par les parents (36,5%), les communes (34,1%), et la FAJE (20.3%). Cette dernière est financée essentiellement par une contribution cantonale et des cotisations patronales, et elle a pour rôle de répartir ce financement, et de s'assurer que les réseaux d'accueil de jour respectent la Loi sur l'accueil de jour des enfants. Pour les enfants à besoins particuliers, cela implique que l'inclusion dépend des mesures prises par les structures ou par les réseaux, la seule mesure financée par le Canton étant l'intervention d'aides à l'intégration dans les lieux collectifs d'accueil de jour (AILA). Pour rappel, selon les conditions cadres régissant la délégation et le financement de l'accompagnement dans une visée inclusive des enfants à besoins éducatifs particuliers, l'OSPES octroie un soutien financier pour l'engagement d'assistant.e à l'intégration. Le financement ne couvre cependant pas la totalité des salaires, ni le travail administratif et l'ensemble des prestations des besoins identifiés par les réseaux. Au final, ce sont souvent les communes qui assument le coût de ce différentiel, autrement la prestation n'est plus garantie.

La fragilité du système d'inclusion a été publiquement mise en évidence par la volonté de suppression des aides AILA pendant les vacances scolaires par le DEF en juin 2023. Pour rappel, ces aides financières, accordées par le canton, subventionnent le salaire du personnel engagé par les réseaux pour soutenir l'inclusion des enfants en situation de handicap dans l'accueil de jour. Cette situation a créé une grande incertitude et une forte inquiétude chez les parents, les professionnels et les associations concernés, qui craignent une réduction ou une suppression des prestations d'inclusion, mais aussi dans les réseaux et communes.

Ce débat a aussi permis de souligner les lacunes de la LPS. Dans l'Exposé des motifs et projet de loi sur la pédagogie spécialisée, le Conseil d'Etat annonçait "l'accueil de jour préscolaire et parascolaire est devenu l'une des dimensions clé de la politique en faveur des familles, les prestations connues aujourd'hui sous l'appellation d'aide à l'enseignant doivent donc se développer"⁵ et précise que les prestations d'aide à l'intégration ont pour but "de permettre ou de faciliter la participation de l'enfant, soit dans son lieu d'accueil, soit pour des activités scolaires ou parascolaires"⁶. Ce qui n'empêche pas de préciser immédiatement après: "elles sont limitées, comme d'ailleurs toutes les autres prestations, par le principe de la proportionnalité, ainsi que la réalité budgétaire". Ce sont probablement ces enjeux budgétaires qui ont amené le Département de la formation à interpréter la journée continue de l'écolier comme limitée aux semaines d'école, à l'exclusion des vacances.

La LAJE est ambiguë à ce sujet, puisqu'elle définit à son article 2: "accueil collectif parascolaire : 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". Pourtant, les prestations d'accueil parascolaire durant les vacances scolaires sont de plus en plus présentes et exigées par la FAJE dans le cadre du processus de reconnaissance introduit en 2025-2029. Le choix du DEF induit une inégalité de traitement entre les enfants selon leur lieu d'habitation, c'est inacceptable, tant pour les enfants eux-mêmes que pour

⁴ Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Céline Misiego au nom EP - Pour un accueil de jour accessible à toutes les familles : qui tient la barre et qui tient le porte-monnaie ? (21_REP_198, mai 2022)

⁵ EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI sur la pédagogie spécialisée (LPS) N° 129 de décembre 2013, p. 16

⁶ Ibidem, pp. 58-59

leurs parents. Toutes les communes du canton doivent pouvoir offrir les mêmes prestations d'inclusion à tous les enfants, un traitement différentiel est perçu comme injuste par toutes les parties prenantes.

Ces incohérences poussent les signataires de cette prise de position à argumenter pour un concept cantonal d'inclusion.

2. Un concept d'inclusion cohérent

Dans un système compétent⁷, l'inclusion des enfants à besoins particuliers devrait être une des lignes directrices du référentiel et devrait aussi s'inscrire dans un dispositif cantonal plus large et coordonné entre les Services concernés. Dans cette vision, les professionnel·les partagent des ambitions communes et travaillent ensemble aux missions et enjeux d'une société inclusive. Force est de constater qu'aujourd'hui, le système vaudois est particulièrement divisé. Certes, l'école et l'accueil de jour ont des rôles différents, cependant les transitions d'un lieu à l'autre jouent un rôle déterminant sur le succès d'une démarche inclusive.

L'enfant ne cesse d'être un enfant lorsqu'il est élève, ses besoins particuliers ou ordinaires ne sont pas différents et doivent être pris en compte par l'ensemble de ces professionnel·le·s. Pour cela, ils et elles ont besoin de se connaître et de réfléchir ensemble, chacun·e dans son rôle et sa sphère de compétences. Comment l'enfant circule-t-il d'un espace à l'autre, entre sa famille, l'école, le parascolaire et ses loisirs ? Si tous les enfants ont besoin de continuité et de stabilité pour leur développement psychique et intellectuel, il convient de rappeler que les enfants à besoins particuliers peuvent être sévèrement impactés par de brusques et multiples transitions mais aussi par le manque de congruence entre les lieux et les personnes qui prennent soin d'eux.

Comment imaginer relever les défis d'une société inclusive, lorsque l'organisation cantonale renvoie aux enfants, à leurs parents et à la collectivité toute entière que les différents lieux destinés aux enfants se désintéressent les uns des autres ? Un concept d'inclusion cohérent ne peut se réfléchir, ni se construire dans un système divisé, il est l'affaire de toute la société « l'école, l'accueil de jour, les parents et bien-sûr les milieux de la gouvernance ».

Un concept d'inclusion cohérent se pense aussi en amont de l'école obligatoire. Dans l'accueil de jour des enfants, l'encouragement précoce se définit par une attention particulière à différents aspects, notamment « la qualité des relations que les enfants peuvent développer entre eux et avec les adultes qui les entourent ; les propositions capables de s'appuyer sur leur volonté d'acquérir des connaissances, leur besoin de comprendre ; la place qui est faite à leur capacité d'explorer pour développer des compétences.»⁸ La CDAS⁹ rappelle également que l'encouragement précoce permet de poser des bases favorables à un cursus éducatif futur réussi.¹⁰ Le rôle capital de l'accueil préscolaire et parascolaire ne se situe pas que dans sa mission de conciliation vie familiale et professionnelle. L'article 3a de la LAJE reconnaît à l'accueil de jour des enfants une mission éducative,

⁷ Urban et al., 2011 ; Vandenbroeck et al., 2016

⁸ Plus vite, plus tôt, plus fort. L'égalité des chances passe-t-elle par un encouragement précoce ? Lausanne. PEP et Revue [petite] enfance. p.67 (2022)

⁹ Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales

¹⁰ Ensemble en faveur de l'encouragement précoce. Points essentiels pour la coopération intercantonale entre la CDAS, la CDIP et la CDS. Adopté par les membres de la CDAS le 11 mai 2017

sociale et préventive. De nombreux travaux de recherche¹¹ nous permettent aujourd'hui d'affirmer que « l'éducation et l'accueil des enfants » constitue un bon investissement, en outre pour une meilleure intégration sociale des enfants et des familles, pour un plus grand bien-être des enfants et de meilleurs résultats d'apprentissage ayant des répercussions à long terme, à condition que ces structures soient accessibles, abordables, inclusives et de qualité. Un environnement favorable aux enfants dépend largement de la capacité du personnel à saisir les enjeux qualitatifs de l'accueil et à agir en conséquence, il dépend aussi du matériel et des espaces mis à disposition pour favoriser les coopérations et les compétences de chacun.e. "Participation, temps libre et loisirs" sont des conditions essentielles au bon développement des enfants qu'il ne faut pas sous-estimer. ...A l'inverse, des services de mauvaise qualité ont une incidence négative importante sur les enfants et sur la société toute entière.

Pour mener à bien leurs missions, l'école et l'accueil de jour des enfants doivent offrir les conditions d'une inclusion favorable au développement de tous les enfants, quelles que soient leurs compétences, limites ou difficultés, et ce, dès la petite enfance. C'est pourquoi, nous avons besoin d'un concept d'inclusion intégré et cohérent, porté non seulement par la volonté et la conviction des milieux professionnels mais également par celles des milieux de la gouvernance.

3. A l'échelle cantonale

Ce concept d'inclusion dans l'accueil de jour doit être cantonal pour plusieurs raisons.

C'est tout d'abord une question d'équité entre les enfants et les communes ou réseaux. Tous les enfants du canton, quels que soient leur lieu d'habitation, leur situation familiale, leur origine ou leurs besoins éducatifs particuliers, doivent avoir accès aux mêmes prestations d'accueil de jour, dans les mêmes conditions de qualité et si possible au même prix. Il n'est pas acceptable que certains enfants soient exclus ou discriminés en fonction de critères géographiques ou financiers. Le canton doit donc assurer une harmonisation des offres et des coûts, et garantir une égalité de traitement entre les communes ou réseaux et les familles.

Un tel système global existe déjà dans l'école obligatoire avec le concept 360°. Il découle d'une volonté cantonale d'offrir les mêmes prestations à tous les enfants du canton et ainsi de renforcer l'égalité des chances pour toutes et tous. L'inclusion dans l'accueil de jour doit être en adéquation avec le concept 360° précité qui relève de la compétence cantonale. Cela assurerait une vision globale et une coordination entre les deux niveaux en tenant compte des besoins spécifiques de chaque enfant, et en évitant les ruptures ou les contradictions dans le parcours éducatif. Le Canton pourra veiller à ce que les normes et les standards de qualité soient respectés dans l'accueil de jour, comme à l'école. De plus, une prise en charge précoce et suivant un protocole cantonal cohérent et continu facilitera l'intégration scolaire des élèves à besoins spécifiques dès leur plus jeune âge.

De surcroît, un concept cantonal autour de ces questions permettra de faciliter la transition en cas de changement de commune ou de réseau pour l'enfant et ses parents. En effet, les enfants, les parents et les professionnel·les doivent pouvoir s'appuyer sur une cohérence du concept et des pratiques où qu'ils ou elles habitent et à n'importe quel âge. Un système global permet en outre d'uniformiser et de partager les bonnes pratiques en la matière.

Enfin, l'inclusion dans l'accueil de jour nécessite une collaboration étroite entre les différents acteurs impliqués, tels que les communes, les écoles, les PPLS, les associations, les parents, etc. La LPS est déjà construite dans le sens d'une telle coordination, mais n'est actuellement pas appliquée pour

¹¹ A Review of Research on the Effects of Early Childhood Education and Care on Child Development. Rapport du projet CARE (2015) in : RECOMMANDATION DU CONSEIL DE L'EUROPE relative à des systèmes de qualité pour l'éducation et l'accueil de la petite enfance (2019)

l'accueil de jour, hormis les prestations d'aide à l'intégration. Le canton doit donc favoriser les échanges, les formations, les réseaux et les projets communs entre ces acteurs, afin de renforcer leurs compétences, leurs connaissances et leurs pratiques en matière d'inclusion. Le canton doit aussi valoriser le rôle et l'apport des PPLS, qui sont des acteurs clés dans l'inclusion en milieu scolaire. Un concept cantonal permettra donc aussi d'améliorer cette coordination.

4. Conclusion

Dans un contexte où le nombre de situations d'enfants à besoins particuliers détectées augmente, il apparaît important et urgent pour les signataires de cette prise de position qu'un concept cantonal d'inclusion dans l'accueil de jour pré et parascolaire soit élaboré, comprenant les mesures nécessaires à sa mise en oeuvre. Nous nous concentrons ici sur les enfants à besoins particuliers car le système est très fragile pour des enfants et des familles qui sont déjà en grande souffrance et dont les aides sont souvent insuffisantes, quand elles ne sont pas remises en question.

Néanmoins, nous pensons que l'inclusion devrait être considérée dans une perspective socio-éducative plus large, elle ne concerne pas seulement les enfants à besoins particuliers, mais toutes les diversités de notre société. Cette inclusion à visée plus générale est souvent majoritairement portée par les communes et les directions de structures. Dans le débat politique, l'inclusion à visée socio-éducative est presque absente, l'accueil de jour étant trop souvent perçu comme un lieu de garde uniquement. Une thématization de cela semble dès lors nécessaire pour un système d'accueil de jour inclusif, cohérent et global. Elle renforcerait l'accueil de jour dans tout le Canton, et rejoindrait l'intérêt des enfants, des familles, de l'école et de leurs différents partenaires.

Lexique :

LPS : Loi sur la pédagogie spécialisée

CDPH : Convention de l'ONU sur les personnes handicapées

OAJE : Office de l'accueil de jour des enfants

FAJE : Fondation pour l'accueil de jour des enfants

OSPES : Office du soutien pédagogique et de l'enseignement spécialisé

AILA : aides à l'intégration dans les lieux collectifs d'accueil de jour

CCT-Enfance : Convention collective de travail du secteur de l'enfance

DEF : Département de l'éducation et formation

LAJE : Loi sur l'accueil de jour des enfants

FAJE : Fondation pour l'accueil de jour des enfants

PPLS : Psychologie, psychomotricité, logopédie en milieu scolaire

Cette prise de position a été co-rédigée par la FRAJE, Forum Handicap VD, PEP-VD et Insieme VD en avril 2024. Elle est soutenue et ratifiée par :

- **La FRAJE** - Faîtière des réseaux d'accueil de jour des enfants
- **Forum Handicap VD** (Apec, Art21, Asrimm, Ass. vd des aphasiques, Association vaincre les maladies lysosomales, Ass. vd des polyarthritiques, Autisme Vaud, Avivo, Avpeda, Cap-Contact, Coraasp, Epi-Suisse, Fondation Coup d'Pouce, FSA, Go Tandem, Graap-Fondation, IPT, Handivox, Pro Infirmis Vaud, Procap, SEP, SHM)
- **PEP VD** - Partenaire Enfance & Pédagogie
- **Insieme VD**
- **Le CREDE** - Centre de ressources en éducation de l'enfance
- **L'ESEDE** - Ecole supérieure en éducation de l'enfance
- **L'ARDIVE** - Association des responsables et directions d'institutions vaudoises pour l'enfance
- **L'ADAP** - Association des Directions de l'Accueil Parascolaire
- **L'APE** - Association des parents d'élèves
- **Le SSP Vaud** - Syndicat des secteurs public et parapublic
- **Avenir Social VD** - Association des professionnel·les du travail social
- **L'efv** - Entraide familiale vaudoise
- **La FSAE** - Fédération vaudoise des structures d'accueil de l'enfance
- **La HETSL** - Haute école de travail social et de la santé Lausanne
- **Aoris** - OrTra santé-social Vaud
- **Pro Familia Vaud**
- **La Fondation Coup d'Pouce**
- **AVPEDA** - Association Vaudoise de Parents d'Enfants Déficiants Auditifs