

**Ecole à journée continue : état des lieux, enjeux et perspectives pour le développement de l'accueil de jour des enfants et des jeunes scolarisés dans les établissements scolaires de Lausanne**

*Réponse au postulat Françoise Longchamp et consorts demandant l'introduction de l'école à journée continue dans les établissements de la scolarité obligatoire à Lausanne*

*Rapport-préavis n° 2011/09*

Lausanne, le 26 janvier 2011

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs,

**1. Objet du préavis**

Suite au dépôt du postulat de Mme Françoise Longchamp et consorts demandant d'introduire l'école à journée continue dans les classes lausannoises, la Municipalité a décidé, au vu des nombreuses incertitudes quant au cadre légal relatif à cet objet, de saisir l'occasion de l'élaboration de la présente réponse pour effectuer une étude approfondie sur la prise en charge parascolaire des élèves de la scolarité obligatoire. Elle s'est fixé trois objectifs pour cette première étude:

- situer le contexte et faire un historique des structures d'accueil de jour pour enfants avant l'âge scolaire et autour de l'école;
- dresser un état des lieux complet des structures d'accueil parascolaire actuellement en place à Lausanne et de leur lien fonctionnel avec la gestion des établissements scolaires;
- définir les enjeux et esquisser les principaux axes de développement des prestations destinées aux élèves, en application de l'article 63a de la Constitution vaudoise<sup>1</sup>, ainsi que dans la perspective d'une nouvelle loi scolaire et d'une modification de la Loi sur l'accueil de jour.

Le rapport résultant de cette première étude, qui sera diffusé parallèlement à la publication du présent préavis, servira à la fois de texte fondateur et de mandat de travail pour le lancement d'une seconde étude plus détaillée sur l'organisation, les modalités de mise en place, le calendrier et le financement de ce vaste projet.

En s'appuyant sur une brève synthèse des principaux éléments du rapport précité, le présent préavis a pour objet une demande de crédit spécial de Fr. 150'000.-, destiné à financer ce travail d'élaboration d'un projet détaillé de consolidation et de développement d'une école à journée continue à Lausanne.

---

<sup>1</sup> Texte de ce nouvel article : voir note 4 ci-dessous, p.2.

## 2. Rappel du postulat

Après avoir rappelé l'évolution considérable de l'organisation des familles (71% des femmes sont aujourd'hui actives professionnellement), souligné que beaucoup d'enfants sont livrés à eux-mêmes durant la journée et relevé le nombre d'enfants d'origine étrangère dont les parents ne peuvent offrir le soutien nécessaire à leur intégration scolaire, les auteurs du postulat estiment nécessaire de voir se développer des structures de prise en charge des enfants et des jeunes avant et après l'école, ainsi que durant la pause de midi. Ils souhaitent donc voir s'instaurer une véritable « école à journée continue », comprenant une part d'enseignement obligatoire et une part facultative d'encadrement sur le temps des repas et des loisirs.

## 3. Eléments de contexte

Déposé en juin 2008 et renvoyé à la Municipalité pour étude et rapport par le Conseil communal en novembre 2008<sup>2</sup>, ce postulat s'est inscrit dans un contexte politique particulier. En effet, parallèlement à cette démarche lausannoise, un projet d'initiative constitutionnelle a été élaboré visant des objectifs identiques. Dans la même perspective que le postulat qui fait l'objet du présent rapport-préavis, l'initiative prévoyait en effet de fonder dans la Constitution vaudoise l'obligation pour les communes d'organiser un accueil parascolaire, non seulement pour les enfants jusqu'à 12 ans comme le prévoit la Loi sur l'accueil de jour des enfants (ci-après : la LAJE)<sup>3</sup>, mais durant toute la durée de la scolarité obligatoire. Parallèlement, un projet de nouvelle loi scolaire était en cours d'élaboration par le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture.

Dans ce contexte se sont donc accumulées plusieurs incertitudes quant au cadre légal dans lequel devait s'inscrire le développement des structures d'accueil de jour et de l'encadrement parascolaire à Lausanne. Cette situation particulière rendait donc difficile l'élaboration d'un concept d'ensemble ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre.

L'accélération du processus législatif, qui a débouché en 2009 sur l'acceptation par le peuple du nouvel article constitutionnel<sup>4</sup>, a toutefois clarifié le contexte général. Il devenait alors possible de définir les grands axes d'une politique en matière de prise en charge parascolaire des enfants et des jeunes. Mais de nombreuses incertitudes demeurent, autant dans les domaines de l'organisation scolaire du territoire, de la structure des établissements sous le régime de la future loi scolaire et de l'Accord HarmoS<sup>5</sup>, ainsi que dans le domaine des modalités d'application du nouvel article constitutionnel.

En novembre 2009<sup>6</sup>, deux postulats et une motion sont déposés au Grand Conseil. Ils visent à préciser les principes et les modalités d'élaboration des futures bases légales pour la mise en œuvre de l'accueil parascolaire, à en préciser les responsabilités ainsi que les modes d'organisation et de financement.

---

<sup>2</sup> BCC 2008, No 6/1, p. 501-503.

<sup>3</sup> Loi adoptée par le Grand Conseil le 20 juin 2006.

<sup>4</sup> Art. 63a de la Constitution du Canton de Vaud, accepté en votation populaire le 29 septembre 2009.

*« 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. »*

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

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

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

<sup>5</sup> Le concordat intercantonal HarmoS, du 14 juin 2007 et entré officiellement en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2009, prévoit en particulier un nouveau cadre organisationnel de l'école avec 8 années de scolarité primaire obligatoire et 3 années secondaires. Ce nouveau cadre devra être appliqué à terme dans tous les cantons.

<sup>6</sup> Postulat Cesla Amarelle « Pour une réalisation rapide de l'article 63a de la Constitution. Obligation pour les communes d'organiser un accueil parascolaire », développé au Grand Conseil le 27 octobre 2009, Motion Cesla Amarelle, « demandant l'harmonisation des tarifs des frais de garde au sein des structures d'accueil de jour affiliées à la LAJE par l'instauration d'un taux d'effort pour l'ensemble des réseaux LAJE », développée le 27 octobre 2009 et le postulat Claudine Wyssa « Pour que l'accueil parascolaire ne subisse pas le même sort que les écoles de musique : donner le lead aux communes vaudoises ! », développée le 3 novembre 2009. A noter que la prise en considération de la motion Amarelle précitée, malgré sa transformation en postulat, a été refusée par le

En juin 2010, une journée est organisée par le DFJC à Yverdon sur l'accueil parascolaire. Elle s'intitule « Première réflexion sur la mise en œuvre de l'art. 63a de la Constitution vaudoise ». Cette journée a surtout mis en évidence à quel point le terrain de ce vaste chantier était encore à peine balisé, notamment en raison de la contradiction délicate entre les articles 63 et 63a de la Constitution vaudoise<sup>7</sup>.

A l'automne 2010, une plate-forme canton-communes a été mise sur pied par le Conseil d'Etat pour fixer les bases de la mise en œuvre de l'article constitutionnel, notamment en matière de répartition des compétences et de financement. Enfin, ce n'est qu'en décembre 2010 que les deux postulats précités ont été pris en considération.

Mais la Municipalité considère que, malgré les incertitudes qui ont inévitablement retardé l'élaboration du présent rapport-préavis, elle ne peut plus tarder pour apporter d'ores et déjà des éléments permettant de fonder sa politique dans ce domaine pour cette prochaine décennie. Elle le fait donc par cette double démarche de demande de crédit d'étude et de publication d'un rapport de la direction de l'Enfance, de la jeunesse et de l'éducation sur les enjeux de ce vaste projet.

#### **4. Prérequis et axes de travail sur l'accueil parascolaire**

L'étude préalable réalisée par la DEJE sur le développement de l'accueil parascolaire a été l'occasion de préciser les fondements nécessaires à la réflexion sur le sujet et de définir les principaux axes de travail ainsi que le périmètre du projet de mise en œuvre. Les éléments développés dans cette étude permettent en effet :

- de rappeler qu'à Lausanne cette politique de développement de l'accueil de jour s'appuie sur plus de vingt-cinq années de mise en place et de gestion de ce type de structures ;
- de dresser un état des lieux complet des prestations existantes;
- de préciser que les prestations actuelles destinées aux élèves secondaires offrent une base et des perspectives solides pour la poursuite de la mise en place du parascolaire en ville de Lausanne ;
- de clarifier les concepts qui fondent la réflexion et les projets dans le champ du « parascolaire » ;
- de préciser les conditions structurelles et institutionnelles d'une bonne articulation entre l'organisation et le fonctionnement de l'école et l'organisation et le fonctionnement des structures d'accueil parascolaire ;
- de définir les conditions cadres pour le bon fonctionnement d'une école<sup>8</sup> désormais fondée sur deux piliers complémentaires et de définir les enjeux principaux de ce nouveau paradigme ;
- de définir les principaux axes de réflexion permettant de fonder le développement nécessaire du parascolaire dans la réalité des établissements, par la consolidation et l'enrichissement des prestations communales existantes ainsi que la collaboration et le partenariat entre les responsables et les acteurs du scolaire et ceux du parascolaire;

Cette étude, ainsi menée préalablement à toute nouvelle réalisation et à de nouvelles mesures, constitue une base indispensable pour conduire un tel projet de développement. Le rapport préalable qui en est issu contribuera sans doute également à clarifier et à alimenter le débat cantonal sur ce sujet central des politiques publiques pour ces prochaines années.

#### **5. Bref rappel et état des lieux**

---

Grand Conseil le 21 décembre 2010. Les deux postulats ont quant à eux été pris en considération par le plenum le même jour.

<sup>7</sup> Art. 63 al 2 « *En collaboration avec les partenaires privés, l'Etat et les communes organisent un accueil préscolaire et parascolaire des enfants.* » (à comparer avec l'art 63a, cf note 4 ci-dessus).

<sup>8</sup> Pour Lausanne, il faut rappeler à cet égard la situation spécifique de la capitale qui est à la fois une région scolaire cantonale et la seule commune à comprendre douze établissements sur son seul territoire essentiellement urbain.

La situation actuelle voit la ville de Lausanne offrir plus de 2360 places d'accueil parascolaire pour les élèves des classes enfantines et primaires, notamment grâce à un développement accéléré des structures ces dernières années. Elle repose sur deux piliers : celui de l'organisation scolaire d'une part et celui de la mise en place progressive de structures d'accueil préscolaire et parascolaire d'autre part. Conduites d'abord parallèlement, ces deux entités forment aujourd'hui les fondements d'une institution lausannoise offrant de façon cohérente, pour les classes enfantines et primaires, aussi bien les infrastructures, l'équipement et l'organisation destinés à la scolarité que les lieux d'accueil et de prise en charge des enfants autour de l'école.

Les prestations en place aujourd'hui permettent aux enfants de 4 à 10 ans de bénéficier d'une prise en charge avant l'école, à midi ou en fin d'après-midi. Les UAPE (unités d'accueil pour écoliers enfantins) et les APEMS (accueil pour enfants en milieu scolaire) offrent ainsi un lieu de vie et un cadre éducatif sécurisés. Ils servent de relais aux parents et leur permettent de concilier vie familiale et vie professionnelle.

A ce jour, plus de 800 enfants des classes enfantines et plus de 2000 élèves primaires, soit près de 50% des enfants de 6 à 10 ans, bénéficient de ces prestations, sans compter les 2700 enfants de 2e à 6e année qui suivent trois fois par semaine les devoirs surveillés. Le coût de ces prestations, y compris pour les enfants de 0 à 4 ans, dépasse à ce jour 80 millions de francs par année, soit plus de 4% des charges annuelles de la Ville.

Pour Lausanne, il ne s'agit donc pas, comme le demandent les auteurs du postulat, d'introduire l'école à journée continue, puisqu'elle est déjà réalisée et couvre, tout au moins au niveau des classes primaires, la totalité des besoins des familles répondant aux critères de prise en charge. Il s'agit plutôt de préparer dès maintenant, quel que soit le sort qui sera réservé au projet de loi scolaire soumis prochainement au Grand Conseil et quelles que soient les futures dispositions de la Loi sur l'accueil de jour (LAJE), le passage à une nouvelle étape dans le développement de l'accueil de jour des enfants scolarisés dans les douze établissements de la scolarité obligatoire.

Le défi important de la mise en œuvre du nouvel article constitutionnel est donc de consolider et de développer une offre d'école à journée continue pour les élèves de l'actuel cycle de transition (5e et 6e année) et pour les jeunes des trois dernières années de la scolarité obligatoire. Contrairement aux enfants des APEMS, les élèves dès la 5e année, et surtout dès la 7e année, sont plus autonomes et plus sollicités par leur formation scolaire. Ils participent aussi individuellement à de multiples activités extrascolaires qui peuvent constituer une forme d'encadrement parascolaire. Cette offre pour les 10-12 ans et les 12-16 ans doit donc constituer un dispositif cohérent, adapté à l'âge des élèves et à l'organisation scolaire propre aux établissements secondaires actuels et futurs.

## **6. Axes de travail pour relever le défi de l'application du nouvel article constitutionnel**

L'étude à entreprendre doit définir les modalités de développement de cette seconde phase de mise en place du parascolaire, en évaluer les conséquences en termes d'organisation, de personnel ainsi que de coûts d'investissement et de fonctionnement. Elle s'appuiera sur les conditions-cadres définies par la Municipalité et qui ressortent du rapport de la DEJE, soit :

- une coordination toujours plus étroite entre les directions des établissements et les services de la Ville ;
- une possibilité de découplage des tâches cantonales et communales dans les modalités d'encadrement des enfants et des jeunes sur l'espace-temps parascolaire ;
- un véritable partenariat entre l'institution scolaire et le parascolaire pour assurer la continuité de l'encadrement éducatif, notamment sous forme de prises en charge communes et partagées;
- une application modulaire, selon les établissements et les quartiers, des nouvelles structures scolaires et parascolaires ;
- la prise en compte, dans les projets d'une éventuelle réorganisation des établissements liée à l'introduction de l'harmonisation scolaire au niveau suisse, de la réalité des infrastructures existantes et de l'articulation entre l'école et les structures d'accueil parascolaire;

- le maintien d'une pause de midi d'une durée suffisante aussi bien pour assurer la qualité de la prise en charge parascolaire que pour maintenir la possibilité d'un retour à domicile pour le repas de midi;
- une adaptation des structures et du mode d'encadrement à l'âge et à l'horaire scolaire des classes et des élèves;
- une volonté d'inclure, pour les jeunes des trois dernières années de la scolarité obligatoire, une partie des offres actuelles dites aujourd'hui «extrascolaires» dans le cadre de ce que l'article 63a de la constitution vaudoise appelle « un accueil parascolaire surveillé »;
- le maintien, pour les plus grands et, sous une forme à définir, d'une responsabilité des parents quant à la présence et à la participation des jeunes aux activités parascolaires.

Les conclusions de cette vaste étude et les propositions qui seront formulées seront disponibles dans le courant 2012. Elles permettront à la Municipalité de soumettre au Conseil communal un train de mesures et les crédits nécessaires à cette phase de généralisation de l'école à journée continue à Lausanne

## **7. Mandat d'étude et calendrier**

Les éléments évoqués au chapitre précédent fixent donc les grandes lignes et le périmètre du mandat qui sera attribué. Le caractère multiforme et évolutif de ce mandat implique une approche interactive entre le mandant et le mandataire. Un groupe de suivi sera donc institué, qui sera placé sous la responsabilité des chefs des services concernés. Il sera chargé d'accompagner le travail effectué et de faciliter les multiples contacts qui devront être pris avec les nombreuses structures, organismes ou partenaires concernés. Les éléments du projet relatifs aux infrastructures, aux coûts et au personnel feront l'objet d'une attention particulière tout au long de l'étude qui sera effectuée.

Une telle étude requiert à première vue un travail d'environ une année et les conclusions du rapport devraient pouvoir être à disposition de la DEJE puis de la Municipalité dans le courant 2012.

## **8. Aspects financiers**

Les dimensions du chantier qui s'ouvre en vue d'une généralisation du parascolaire voulue par la Constitution vaudoise justifient largement qu'une étude sérieuse soit menée pour déterminer les conséquences organisationnelles et évaluer les coûts potentiels de ces prestations, tant au niveau des investissements nécessaires qu'à celui du fonctionnement. L'ampleur du mandat correspond à l'équivalent d'une activité d'un an pour une personne à plein temps, soit un montant, frais annexes et mandats ponctuels complémentaires compris, de Fr. 150'000.-.

## **9. Réponse de la Municipalité au postulat**

La Municipalité considère que, tant par le présent préavis qu'au travers de la publication du rapport préalable réalisé par la DEJE, elle a très largement répondu au postulat mentionné en titre.

## **10. Conclusions**

Fondée sur ce qui précède, la Municipalité vous demande, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis n° 2011/09 de la Municipalité, du 26 janvier 2011;

ouï le rapport de la commission nommée pour examen de cette affaire;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

*décide :*

1. d'allouer un crédit spécial de Fr. 150'000.-, sur le budget de fonctionnement 2011, rubrique 5900.318, *autres prestations de tiers*, pour le financement d'un mandat d'étude sur l'avenir de l'accueil parascolaire à Lausanne ;
2. de prendre acte que le présent rapport-préavis constitue une réponse au postulat Longchamp et consorts demandant l'introduction de l'école à journée continue dans les établissements de la scolarité obligatoire à Lausanne.

Au nom de la Municipalité

Le syndic :  
Daniel Brélaz

Le secrétaire :  
Philippe Meystre

#### **Incidence sur le budget de 2011**

|                                 |           |                     |
|---------------------------------|-----------|---------------------|
| Déficit prévu au budget de 2011 |           | 13'169'200.-        |
| Nouveaux crédits votés          | 0.-       |                     |
| Moins recettes                  | - 0.-     | 0.-                 |
|                                 | <hr/>     |                     |
| Nouveaux crédits demandés       |           | 1'517'200.-         |
| Présent crédit                  | 150'000.- |                     |
| Moins recettes                  | - 0.-     | 150'000.-           |
|                                 | <hr/>     |                     |
| Déficit total présumé           |           | <u>14'836'400.-</u> |