



Réponse de la Municipalité à l'interpellation urgente de M. Benoît Gaillard et consorts déposée le 5 novembre 2019

« Sorties scolaires : pour sortir des doutes »

Lausanne, le 14 novembre 2019

Rappel de l'interpellation urgente

« En décembre 2017, le Tribunal fédéral rendait un arrêt remarqué¹. Il y établissait une interprétation stricte du principe constitutionnel de gratuité de l'école obligatoire, interdisant presque entièrement les participations demandées aux parents. Cette nouvelle jurisprudence concerne tant les fournitures scolaires que toutes les activités, des camps aux courses d'école en passant par les simples sorties sportives ou culturelles d'une demi-journée. Le Conseil communal a déjà eu l'occasion de se pencher sur cette question, très en amont, par l'entremise de l'interpellation de M. Mathieu Maillard de janvier 2018, à laquelle la Municipalité a répondu le 9 mai de la même année. Cette interpellation portait cependant presque exclusivement sur les camps de ski. Le 11 décembre 2018, le Conseil communal adoptait une résolution demandant la garantie de l'accès à au moins un camp de ski. Dans sa réponse du 15 août 2019, la Municipalité s'engageait dans ce sens et donnait quelques informations que la présente interpellation vise à préciser.

Comme le précisait le Département de la formation au printemps 2019, les frais pour les sorties et activités « sont assumés principalement par les communes »². Le règlement scolaire cantonal et plusieurs directives ont fait l'objet d'adaptations. La rentrée scolaire 2019 était donc la première à avoir lieu sous un régime nouveau.

Comme on pouvait s'y attendre, la mise en œuvre d'un tel changement n'a pas été simple. Consulté par le premier soussigné, le service des écoles signalait notamment que le recensement des pratiques dans les différents établissements avait été une tâche délicate, puisque jusqu'alors les transactions se faisaient de manière simple, entre parents et enseignants, sans annonce particulière à des tiers hormis aux directions. Les premières directives communiquées aux enseignants ont, comme ont pu le constater nombre de parents à la rentrée scolaire, été interprétées comme restreignant de manière importante le nombre de déplacements en bus, par exemple, pouvant être entrepris au cours d'une année scolaire.

Au cours du mois d'octobre, une nouvelle communication a grandement contribué à clarifier la situation, et à réfuter certaines craintes de limitation excessive. Toutefois, des incertitudes demeurent partiellement, et à ce jour, aucune communication officielle n'a été adressée aux parents.

A la connaissance des soussignés, le service a tout mis en œuvre pour comprendre les besoins et adapter le plus possible la pratique, tout en respectant le cadre réglementaire. La présente interpellation a toutefois pour but de permettre au Conseil communal de disposer d'informations

¹ https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/fr/2C_206_2016_2017_12_29_T_f_11_11_33.pdf.

² <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/communiqués-de-presse/detail/communiqué/fournitures-livres-camps-excursions-le-cole-est-gratuite-1553850501/>.

complètes et claires, et de comprendre précisément les effets de l'arrêt mentionné plus haut pour la Ville ».

Préambule

La Ville de Lausanne offre depuis de nombreuses années un large panel d'activités à visée pédagogique « clé en mains », à savoir quelque 150 séjours par année dans les écoles à la montagne, un catalogue de plus de 2000 activités culturelles et de sensibilisation à l'environnement et plus d'une centaine de visites aux fermes pédagogiques. Pour les élèves du secondaire, la Ville finance par ailleurs partiellement l'organisation des camps, voyages d'études et autres activités organisées par les établissements solaires (frais de transport, prêt de matériel de ski, forfait par activité). Par ailleurs, elle met en place une offre de natation et de patinage sur glace, finance les transports pour ces activités pédagogiques hors cadre et octroie des aides individuelles aux familles qui en font la demande pour financer les camps, activités et voyages.

Dans une perspective d'équité et de promotion d'égalité des chances, la Municipalité se réjouit de la mise en œuvre du principe de gratuité de l'école pour les parents et de l'affirmation que les camps et excursions scolaires en font partie intégrante. Néanmoins, cette décision a des implications financières et organisationnelles pour la Commune de Lausanne, qui ont nécessité un important travail depuis le printemps 2019, en collaboration étroite avec les directions d'établissements scolaires.

Cadre légal

L'arrêt du Tribunal fédéral 2C_206/2016 du 7 décembre 2017 concerne en premier lieu les droits et obligations des enfants et de leurs parents concernant les activités liées à l'école obligatoire. Statuant sur une pratique thurgovienne qui permettait d'obliger des élèves à suivre des cours de langue et aux parents d'y participer financièrement, le Tribunal fédéral a spécifié que toute activité jugée nécessaire par une école devait être accessible sans participation financière des parents. Demeure réservée une contribution correspondant aux coûts que les parents économisent en raison de l'activité scolaire. Cette dernière est estimée par le Tribunal fédéral à un montant de CHF 10.- à 16.- par jour, correspondant à la nourriture. Cet arrêt concerne également le matériel scolaire et les activités hors bâtiments scolaires³.

Dans le canton de Vaud, cette jurisprudence a également un fort impact sur les communes. La loi sur l'enseignement obligatoire (LEO) prévoit en effet à son article 132, alinéa 1, lit. f que les communes prennent en charge « les camps, courses d'école et voyages d'études, sans les charges salariales des enseignants et accompagnants, sous réserve d'une participation financière des parents ».

Au printemps 2019, le Conseil d'Etat a annoncé par voie de presse que, dès la rentrée 2019-2020, la contribution des parents ne pouvait dépasser CHF 16.- par jour, soit CHF 80.- par semaine, essentiellement pour les frais de repas, contre CHF 60.- par jour précédemment. Cette décision s'est concrétisée par la publication de la décision n° 164 du DFJC du 16 juillet 2019, en vigueur depuis le 1^{er} août 2019.

Enjeux

Cette organisation implique pour la Ville de Lausanne une charge financière supplémentaire estimée à CHF 400'000.-, mais relance aussi les enjeux du partage des responsabilités entre Canton et communes. En effet, si le financement des activités hors bâtiments scolaires incombe essentiellement aux communes, les missions relèvent prioritairement de l'enseignement obligatoire, garanti par le

³ Voir la réponse de la Municipalité à l'interpellation déposée le 25 janvier 2018 de M. Matthieu Maillard « Arrêt du Tribunal fédéral, quel impact sur les camps de skis des écoliers lausannois ? ».

Canton. La Ville de Lausanne se trouve donc amenée à assurer le suivi financier d'un nombre d'activités considérable, et dont elle n'avait pas forcément connaissance, puisque les établissements pouvaient jusqu'à présent en financer une grande partie par la participation des parents. Les activités hors bâtiments scolaires lausannoises représentent environ 3'200 activités et 90'000 journées par année, dont près des deux tiers sont organisées par la Ville : écoles à la montagne, fermes pédagogiques, initiation culturelle, à la citoyenneté ou à l'environnement. L'organisation des autres activités dépend des établissements scolaires, voire de chacun·e des enseignant·e·s des 750 classes lausannoises : courses d'école, camps de ski, voyages d'études, séjours linguistiques.

Démarches entreprises

Dès le printemps 2019, le Service des écoles primaires et secondaires a collaboré avec les directions d'établissement scolaires pour inventorier les activités dont le financement devait potentiellement être repris, et a pu constater la grande variabilité des pratiques d'un degré scolaire, d'un établissement, voire d'un·e enseignant·e à l'autre. Par ailleurs, il a participé à un groupe de travail incluant l'Union des communes vaudoises et le Canton qui a permis d'établir un point de comparaison cantonal.

Sur cette base, le Service des écoles primaires et secondaires, en concertation avec les directions d'établissements, a déterminé un cadre organisé autour des principes suivants :

- la Ville de Lausanne assure aux établissements le financement d'un nombre d'activités par classe et par année scolaire (2 à 3 activités pédagogiques, 1 visite aux fermes pédagogiques en primaire et 1 course d'école par année, 2 camps durant la scolarité primaire et 2 camps durant la scolarité secondaire) ;
- les établissements recourent en priorité aux offres organisées par la Ville de Lausanne (écoles à la montagne, fermes pédagogiques, activités culturelles, de sensibilisation à l'environnement et d'éveil à la citoyenneté), ainsi qu'aux activités gratuites et régionales ;
- les déplacements à pied sont privilégiés, et les établissements scolaires disposent de carnets de billets de groupes pour les déplacements en transports publics ;
- les financements publics cantonaux et fédéraux sont sollicités pour les camps sportifs et pour les séjours linguistiques ;
- la contribution des parents est sollicitée pour les activités de plus d'un jour, les aides individuelles leur restant ouvertes.

Ces éléments ont été communiqués aux directions d'établissement pour leur permettre une transmission lors des conférences des maîtres de la rentrée. Sur la base des retours obtenus en septembre et octobre, des dispositions ont été affinées et diffusées en date du 11 octobre 2019. Elles sont valables pour l'année 2019-2020. Cette année scolaire est cependant considérée comme une année de transition, bon nombre de projets et de séjours ayant déjà été planifiés et réservés de longue date.

Réponse aux questions posées

La Municipalité répond comme suit aux questions posées :

Question 1 : Quelles sont les catégories d'activités et sorties dans le cadre scolaire qui sont concernées par la nouvelle jurisprudence et sont donc désormais à la charge de la Ville ?

La nouvelle jurisprudence concerne toute activité scolaire obligatoire, qui doit désormais être gratuite, sous réserve d'une participation correspondant aux coûts que la famille aurait eu de toute façon. Elle se répercute sur les communes pour l'ensemble des activités hors bâtiments scolaires qui leur incombent en vertu de l'article 132 alinéa 1 lit.f LEO. On y regroupe :

- les sorties pédagogiques ponctuelles en lien avec le Plan d'études romand (p.ex. visites de musée, concerts et autres activités culturelles) ;
- les sorties de classe sur un ou plusieurs jours (telles que courses d'écoles, visites des fermes pédagogiques, camps et voyages d'études).

Les transports pour d'autres activités scolaires (p.ex. natation, prévention dentaire, activités pédagogiques en bibliothèque) sont également financés par les communes en vertu de l'art. 132 al.1 lit.c LEO, mais il n'y a en principe aucun changement à cet égard.

Question 2 : Quelles sont désormais les règles et les financements applicables pour ces différentes catégories ?

Les règles communiquées sont les suivantes :

- la Ville de Lausanne assure aux établissements le financement d'un nombre d'activités par classe et par degré scolaire : 2 à 3 activités pédagogiques, 1 visite aux fermes pédagogiques au primaire et 1 course d'école par année, 2 camps durant la scolarité primaire et 2 camps durant la scolarité secondaire ;
- les établissements recourent en priorité aux offres organisées par la Ville de Lausanne (écoles à la montagne, fermes pédagogiques, activités culturelles, de sensibilisation à l'environnement et d'éveil à la citoyenneté), ainsi qu'aux activités gratuites et régionales ;
- les financements publics cantonaux et fédéraux sont sollicités pour les camps sportifs (Jeunesse et Sport) ou autres ;
- la contribution des parents est sollicitée pour les activités de plus d'un jour, les aides individuelles leur restant ouvertes.

Les activités organisées par la Ville de Lausanne sont accessibles sur inscription. Pour les activités organisées par les établissements (courses d'écoles, camps sportifs, voyages d'études), la Ville finance un montant par élève, fixé pour chaque catégorie d'activité à :

- CHF 5.- par élève pour les courses d'école ;
- CHF 320.- par élève pour les camps sportifs (contribution des parents comprise) ;
- CHF 380.- par élève pour les voyages d'étude (contribution des parents comprise).

Question 3 : Quelles ont été les adaptations en cours d'années scolaire, depuis la rentrée d'août 2019 ?

Le début de l'année scolaire a été l'occasion de présenter ces dispositions en conférences des maîtres de rentrée, d'avoir un premier retour du corps enseignant, d'identifier les questions, les demandes de clarification et les insatisfactions exprimées au sujet des règles établies.

Depuis la rentrée, le principal changement a consisté à augmenter le montant destiné aux courses d'école de CHF 2.- à CHF 5.- par jour. La notion d'activité pédagogique ponctuelle a dû être clarifiée, pour la distinguer des activités scolaires ordinaires hors cadre (natation, bibliothèque, patinoire, par exemple) qui ne sont pas touchées par ces dispositions, ce qui n'avait apparemment pas été compris par tous les enseignants dans un premier temps. Enfin, il a été demandé aux établissements de prendre en compte les élèves disposant d'un abonnement de transports publics pour les déduire lors de la commande de billets de groupe, afin de réduire quelque peu la facture à cet égard.

Les adaptations ont donc moins touché au contenu des règles qu'aux procédures permettant de les appliquer et de les clarifier.

Question 4 : De quels moyens financiers la Ville dispose-t-elle pour le financement des sorties scolaires ? Dans quelles rubriques figurent-ils au budget ?

Le coût total de ces activités est évalué à CHF 5'200'000.- dont environ CHF 4'500'000.- à charge de la Ville de Lausanne, le solde étant pris en charge par la Confédération, le Canton et les parents. Les rubriques budgétaires concernées se retrouvent aux rubriques suivantes de la Direction de l'enfance, de la jeunesse et des quartiers :

- Secrétariat général, administration du service : autres prestations de tiers (318) et imputations internes (390) pour les activités culturelles, de sensibilisation à l'environnement et d'initiation à la citoyenneté ;
- Secrétariat général, accueil vacances : l'ensemble des rubriques ;
- Service des écoles primaires et secondaires : déplacements, débours et dédommagements (317), autres prestations de tiers (318), subventions (366) et imputations internes (390).

S'y ajoutent d'éventuelles prestations non facturées par d'autres entités communales : visites de musée, activités liées à l'initiation à la citoyenneté et la sensibilisation à l'environnement.

Question 5 : Que représentent ces montants traduits en moyenne par élève ou par classe et que permettent-ils d'organiser ?

Rapporté aux presque 14'000 élèves de la scolarité obligatoire, les montants représentent environ 380 francs par élève, et permettent de proposer à chaque classe quatre camps durant la scolarité, et chaque année trois activités pédagogiques, une visite aux fermes pédagogiques et une course d'école ainsi que les transports publics nécessaires pour les autres activités hors bâtiments scolaires. Ce sont quelque 3'200 activités et presque 90'000 journées qui peuvent ainsi être proposées.

Question 6 : Sous quelle forme, forfaitaire, individuelle, par établissement, par activité se présentent-ils ? Comment sont-ils répartis ?

Voir réponse à la question 2.

Question 7 : Comment l'égalité de traitement entre les différents établissements et élèves est-elle assurée ?

La stricte limitation des contributions des parents, découlant de la jurisprudence fédérale et de son interprétation cantonale, assure que l'organisation des activités ne dépend pas de la capacité économique des familles. Ce changement favorise donc l'égalité de traitement. La Ville de Lausanne y contribue en garantissant un nombre d'activités et des montants identiques pour chaque élève et en proposant un cadre clair, calculé pour maintenir le nombre global d'activités, mais qui ne permettent pas de garantir systématiquement le volume d'activités organisées par les enseignant-e-s ou des établissements les plus actifs jusqu'à présent. Par ailleurs, les séjours dans les écoles à la montagne,

les fermes pédagogiques et les nombreuses activités culturelles et de sensibilisation à l'environnement sont offertes « clé en main » et avec un encadrement adéquat, ce qui soulage le corps enseignant du travail d'organisation et facilite l'accès de toutes les classes à des activités de ce type.

Question 8 : Quels sont les fonds cantonaux alloués aux sorties scolaires ? Comment s'articulent-ils avec les financements communaux ?

Le Canton de Vaud assume les coûts afférents aux enseignant·e·s et à leur éventuel·le accompagnant·e, conformément à l'article 132, alinéa 1, lit.f LEO. L'Office fédéral du sport contribue aux camps sportifs sur la base d'un montant forfaitaire par jour et par élève, tout comme le Service cantonal des sports et le Fonds du sport vaudois (pour un montant cumulé de CHF 14.- par jour par élève). Il n'y a pour l'heure pas d'autre financement garanti, même si des démarches sont en cours pour que l'offre lausannoise puisse faire l'objet d'une meilleure reconnaissance, notamment financière.

Question 9 : Quels sont les moyens d'information déployés pour faire connaître le nouveau système ?

Si les communes ont une responsabilité importante en termes de financement des activités hors bâtiments scolaires, les autorités cantonales restent responsables de la définition d'un cadre légal et réglementaire, et les enseignant·e·s de sa mise en œuvre. La Ville de Lausanne a donc collaboré en priorité avec ces interlocuteurs du domaine scolaire, d'abord pour définir un cadre répondant aux différentes contraintes et compatible avec les pratiques existantes, puis pour le faire connaître. Le nouveau système a été établi sur la base d'échanges continus avec les directions d'établissements scolaires dès l'annonce officielle par le Canton de la limitation de la participation financière des parents, fin mars 2019. Des dispositions ont été élaborées et les directions ont été chargées de les communiquer à leur personnel lors de la rentrée scolaire. Elles ont aussi relayé au Service des écoles primaires et secondaires les différents retours qu'elles avaient pu récolter. Sur cette base, une communication a été diffusée aux enseignant·e·s par leur direction, en date du 11 octobre 2019. Les échanges sont bien sûr appelés à se poursuivre, pour permettre d'éventuelles adaptations dès l'année scolaire prochaine.

Question 10 : Quelles sont les incidences financières nouvelles globales sur la Ville ?

Les charges supplémentaires découlant de la reprise des montants financés jusqu'à présent par la contribution des parents sont estimées à CHF 400'000.- par an, et ont pu être intégrées au budget des années 2019 et 2020.

La Municipalité estime avoir ainsi répondu aux questions de M. Benoît Gaillard et consorts.

Ainsi adopté en séance de Municipalité, à Lausanne, le 14 novembre 2019.

Au nom de la Municipalité

La vice-syndique
Natacha Litistorf



Le secrétaire
Simon Affolter

