

Annexe 1

Plus de 20 ans d'accueil parascolaire à Lausanne : de la « clé autour du cou » à un accueil collectif organisé

À Lausanne comme ailleurs, jusqu'à l'apparition des structures d'accueil parascolaire, le temps privé des familles était rythmé par la cloche scolaire. La contribution des parents, des femmes surtout, était - et l'est encore souvent - indispensable au bon fonctionnement de l'école et au bon déroulement de la journée des écolières et écoliers.

De manière analogue au mouvement qui a conduit à la création et au développement des crèches et des garderies à Lausanne, c'est une mobilisation conjointe, à la fois citoyenne et politique, qui a porté les premiers projets d'accueil parascolaire. Au début des années 80, plusieurs associations de parents ou groupements de quartiers¹ appuient notamment une motion déposée en décembre 1981 qui invitait la Municipalité à mener une enquête auprès des parents lausannois sur les besoins de garde des jeunes élèves. Dans sa réponse présentée en 1986, la Municipalité propose d'étendre l'accueil pour les enfants fréquentant l'école primaire jusqu'à la 4^e année (6P aujourd'hui). Si des enfants d'école enfantine sont déjà pris en charge dans les centres de vie enfantine (CVE) existants, en fonction des places disponibles, c'est bien la création, en 1988, de trois unités d'accueil pour écoliers (UAPE), indépendantes et non rattachées à des CVE qui permettra à la Ville, en 1990, de disposer de 182 places pour l'accueil parascolaire des écoliers, en plus des places en réfectoire qui offrent un accueil à midi. Lançant ensuite une enquête menée en 1993 auprès de 2'800 élèves et leur famille², la Municipalité affiche son souci de s'attaquer à l'harmonisation des horaires scolaires pour mieux répondre aux besoins des écoles, des élèves et des familles.

Environ 10 ans plus tard, en 1998, la Municipalité propose un bilan du développement de cette politique³ : 18 lieux d'accueil (CVE et UAPE) fournissent 618 places pour les enfants des degrés enfantin et scolaire (jusqu'à la 4^e année) ; les réfectoires offrent un repas et un accueil à midi pour une centaine d'enfants, tandis que 72 places sont offertes pour le petit-déjeuner et l'accueil du matin. Cette augmentation massive de l'offre (plus de 200% pour les places pour les enfants des degrés enfantin et scolaire par exemple) ne suffit toutefois pas à répondre à la demande croissante et les possibilités d'accueil des écolières et écoliers, dans les CVE et les UAPE, s'épuisent. Face à cette situation, la Ville propose une nouvelle politique d'accueil à Lausanne qui institue formellement le secteur des APEMS en les distinguant des UAPE et en leur confiant également la responsabilité des réfectoires.

Ce moment fondateur porte en lui les espoirs et les difficultés qui vont, jusqu'à aujourd'hui, structurer la politique d'accueil de jour. La demande croissante des parents exerce une pression forte sur la Municipalité, qui doit trouver de nouveaux locaux et de nouveaux espaces ; la séparation progressive entre les UAPE et les APEMS soulève la question de la qualité de l'encadrement et des compétences pédagogiques requises pour chacun des deux domaines, l'école s'invitant de manière plus décidée qu'auparavant dans le dispositif ; s'assurer du bien-être de l'enfant (physique et affectif) qui prend une importance nouvelle pour les écolières et écoliers et colore de plus en plus une politique, qui n'est plus seulement destinée à soulager les parents dans leur recherche de conciliation ; enfin, en intégrant les nouvelles prestations parascolaires, la Municipalité doit veiller à en garantir un financement équilibré susceptible de préserver leur accessibilité pour les ménages qui y recourent.

À la lumière de ces quatre enjeux (locaux, encadrement, bien-être et financement), il est possible de broser deux grandes étapes du développement de la politique de l'accueil parascolaire de 1998 à aujourd'hui.

¹ On peut citer parmi elles l'Association pour l'entraide familiale (APEF), l'Association pour l'accueil des écoliers (AdE) ou encore le « projet Tremplin » et les parents d'enfants fréquentant la Rotonde-Malley-Prairie. Voir ce à sujet le préavis 20 « Pour une nouvelle politique d'accueil des écoliers à Lausanne » et les débats y relatifs, dans le *Bulletin du Conseil communal, séance du 9 juin 1998*, pp. 729 et suivante (Ci-après BCC).

² Les résultats de cette enquête ont donné lieu à une publication de R. Alliaat (avec la collaboration de D. Martin), *La journée de l'écolier lausannois*, Lausanne, Centre Vaudois de recherches pédagogiques, 1995, 110 p.

³ BCC, *séance du 9 juin 1998, op. cit.*, p. 732-733.

De 1998 à 2006 : faire face dans l'urgence à une demande croissante

L'adoption du préavis 20 par le Conseil communal concrétise la création des APEMS. Face à la pression croissante exercée sur les CVE et les UAPE depuis plusieurs années, un projet pilote avait été lancé en 1997 dans le complexe scolaire de Boissonnet, avec l'idée d'offrir des places d'accueil pour les écolières et écoliers à la journée, soit le matin avant l'école, à midi dans un réfectoire et l'après-midi dans des locaux dédiés. D'autres initiatives avaient été lancées auparavant, qui offraient déjà une prise en charge partielle : des établissements scolaires disposaient d'un réfectoire, d'autres organisaient des devoirs surveillés⁴. L'originalité du projet de Boissonnet consistait bien en la réunion dans un espace-temps unifié de ces prestations. Ce modèle essaime rapidement : à la rentrée scolaire de 1999, Lausanne, pionnière dans le Canton, dispose « déjà de quatre APEMS à temps d'ouverture élargi (matin, midi et fin d'après-midi) et 12 APEMS à temps d'ouverture restreint (matin et midi) et commence à couvrir l'ensemble des quartiers de la Ville »⁵.

Si ce développement permet de soulager quelque peu une demande en forte croissance, la question de la mission pédagogique des nouvelles structures et de la qualification du personnel d'encadrement se pose rapidement. Dans les débats du Conseil communal de 1998, certains considèrent que la présence d'une seule personne par site au bénéfice d'une formation pédagogique en éducation spécialisée suffit à encadrer des auxiliaires sans formation en charge d'une dizaine d'élèves. Car, après tout, ces auxiliaires, souvent des étudiantes ou étudiants, ou des mères et pères de famille, suffisent à remplir une mission qui est bien plus légère que celle requise pour le suivi des enfants en crèche. Un conseiller communal soutient à cet égard que le « rôle de chacun est fort différent [...] on pourrait dire que la mission des APEMS tend un peu plus au gardiennage tandis que le rôle de l'UAPE a une vocation éducative, formative [...] »⁶. Sans endosser cette distinction, M^{me} Doris Cohen-Dumani, municipale en charge du domaine, reconnaît que les nouvelles structures se veulent plus légères, à même de répondre rapidement à une demande qui fluctue, mais qu'il ne s'agit en aucun cas d'un « encadrement léger et précaire », le Service de protection de la jeunesse (SPJ) ayant d'ailleurs donné son aval au projet⁷. Si la plupart des écolières et écoliers peuvent désormais laisser leur clé à la maison et profiter d'une offre croissante de prestations d'accueil collectif parascolaire, la question des modalités de la prise en charge et de la mission pédagogique de l'accueil parascolaire n'est pas réglée et restera au cœur des débats futurs. En 1999 déjà, la Municipalité relève une demande « toujours plus pressante » de parents pour un encadrement des élèves en dehors des horaires scolaires⁸. Dans la foulée, elle entreprend de réorganiser quelque peu l'accueil de jour. Elle décide de ne plus offrir de places d'accueil pour les élèves primaires dans les CVE pour les réserver aux UAPE ou aux APEMS. Ambitieuse et largement soutenue par le Conseil communal, la Municipalité décrète en 2003 un nouveau principe : un enfant-une place. Mais elle en restreint toutefois la portée en 2004 quand elle tente, pour la première fois, de réguler la demande. Elle privilégie dorénavant l'octroi des places aux familles qui ont une activité professionnelle ou dont l'un des parents étudie et limite à deux journées maximum la prestation pour les autres familles⁹. En fin de compte, alors qu'en 2000, ce sont près de 18 APEMS qui accueillent environ 800 enfants¹⁰, ces mêmes 18 structures, en partie réorganisées, en abriteront près de 1'300 en

⁴ Des activités de vacances existaient également, sous la forme de camps d'été ou au sein des centres socioculturels.

⁵ Barbara Mali de Kerchove, *Accueil parascolaire et mise en œuvre de l'école à journée continue (63a Cst-VD) : état des lieux, pistes et perspectives*, Étude réalisée pour la Direction de l'enfance, de la jeunesse et de la cohésion sociale, Lausanne, 2012, p. 26.

⁶ BCC, 1998, *op. cit.*, p. 758.

⁷ *Ibid.*, p. 758. Il faut rappeler ici que les règles relatives à la prise en charge des enfants en dehors du milieu familial sont régies au niveau fédéral par l'Ordonnance sur le placement d'enfant du 19 octobre 1977 (OPEE puis OPE depuis 2013), RS 211.222.238 Elle instaure notamment un régime de surveillance et d'autorisation cantonale exercé, à l'époque dans le Canton de Vaud, par le Service de protection de la jeunesse (SPJ). C'est en 2012 que cette compétence est transférée à l'actuel Office de l'accueil de jour des enfants (OAJE).

⁸ Rapport de gestion de la Municipalité pour l'année 1999, p. 169.

⁹ De Kerchove, *op. cit.*, p. 26.

¹⁰ Rapport de gestion de la Municipalité pour l'année 2000, p. 164 et 165.

2003¹¹. Ils seront 1'461 dans plus de 20 structures en 2005¹², soit une augmentation d'environ 80% en quelque cinq années.

Ce mouvement ne se déploie pas sans difficultés. Les rapports de gestion des années 1999-2006 sont riches en évocation de solutions d'urgence, visant à faire face à une demande croissante qui pèse sur tout l'accueil de jour : soit en créant des APEMS pour libérer des CVE sous pression, soit en bénéficiant d'appuis en provenance des paroisses. Plusieurs d'entre elles mettent en effet leurs locaux à disposition : ainsi, la paroisse de Bellevaux en 1999 accueille une trentaine d'élèves ; celle de Saint-Mathieu soulage la pression dans le quartier de Pierrefleur et celle du Saint-Rédempteur offre un toit bienvenu aux élèves des Mousquines. En 2003, pour la première fois, un projet de construction de complexe scolaire, à Entre-Bois, prévoit la création d'un APEMS. Cette même année, une collaboration avec les deux centres socioculturels de Dapples et Malley-Montelly permet de « désengorger des APEMS au bord de l'asphyxie »¹³. L'intégration salutaire des écoles, des paroisses et des centres socio-culturels dans un dispositif encore balbutiant préfigure des collaborations qui seront à l'œuvre pendant de nombreuses années.

A ces années pionnières de la politique d'accueil de jour lausannoise va succéder une décennie marquée par d'importantes évolutions politiques et législatives, qui vont redéfinir le périmètre et les prestations d'une politique qui se va dorénavant se déployer au niveau cantonal.

Une coordination cantonale nouvelle : la création du Réseau-L et le développement de l'accueil parascolaire (2006-2018)

L'adoption de la LAJE en 2006 marque un tournant important dans la politique d'accueil de jour. En installant la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) dans un dispositif désormais résolument cantonal, elle fournit aux différents partenaires des outils de pilotage consolidés, permettant de garantir le financement, la coordination de l'offre et la surveillance des places d'accueil pour les enfants de 0 à 12 ans. Moins de 10 ans après la création des APEMS, ceux-ci se voient donc intégrés, de droit, au même titre que les institutions de la petite enfance, dans le périmètre du SPJ chargé de délivrer les autorisations d'exploiter et d'exercer une surveillance des activités. En 2003, les APEMS avaient déjà connu une première et importante reconnaissance symbolique au travers de l'adoption de la nouvelle Constitution vaudoise qui stipule à son article 63 que toute famille vaudoise a le droit de disposer d'une place d'accueil extrafamilial tant au niveau préscolaire que parascolaire.

La création du Réseau-L en 2008, traduction lausannoise des exigences de la LAJE, s'appuie sur ces deux piliers principaux de l'accueil de jour que sont désormais les secteurs pré- et parascolaire. Elle formalise les relations entre les différents partenaires qui s'accordent sur un mode de gouvernance, établissent une politique tarifaire, partagent une mission et des valeurs par le biais de l'adoption d'une charte et définissent des objectifs régulièrement transmis à la FAJE sous la forme d'un plan de développement.

Entre 2007 et 2018, ce sont d'abord les questions des lieux d'accueil, du nombre de places et celle de la formation du personnel qui rythment le développement du secteur parascolaire. La période pionnière qui a vu les paroisses et les centres socioculturels rendre un fier service à l'accueil parascolaire, fait place à un moment où la réflexion s'engage sur la nécessité de recourir à des espaces dédiés. Ensuite, à une première décennie marquée par une rapide augmentation du nombre de places d'APEMS, succède une période de croissance légèrement plus lente mais régulière. Alors qu'en 2005 20 APEMS prenaient en charge 1'461 élèves, ils seront 25 13 ans plus tard, accueillant environ 3'000 enfants pour 2'000 places. Enfin, sujet rapidement évoqué dans les débats de 1998, la formation des auxiliaires constitue également une préoccupation croissante de la Municipalité. Les rapports annuels de gestion évoquent ainsi régulièrement la situation et précisent les types de formation suivies par le personnel : on apprend, par exemple, en 2015 que « *le personnel*

¹¹ Rapport de gestion de la Municipalité pour l'année 2003, p. 166.

¹² Rapport de gestion de la Municipalité pour l'année 2005, p. 100-111.

¹³ Rapport de gestion de la Municipalité pour l'année 2003, p. 166.

éducatif est encouragé à se former et que le [secteur parascolaire facilite] l'accès aux diverses formations qui sont proposées dans les écoles et autres lieux »¹⁴. Dans les faits, ce soutien s'est porté par exemple cette année-là sur six moniteurs qui suivent une formation d'assistant socio-éducatif (CFC-ASE) en emploi, quatre personnes en apprentissage d'ASE, quatre éducateurs ou éducatrices ES ou HES en cours d'emploi, quatre responsables d'APEMS qui suivent un CAS en gestion d'équipe ou encore deux stagiaires de l'ESEDE de première et troisième année.

En 2011, la Ville mandate la présidente de l'Association des parents d'élèves du Canton de Vaud (APE-Vaud), M^{me} Barbara Mali de Kerchove, en lui demandant une analyse exhaustive des prestations actuelles et de leur développement possible en vue de la mise en œuvre de la journée continue, dont le principe a été adopté en 2009 en votation populaire. Ce travail marque une étape de plus dans la formalisation du domaine parascolaire : il en propose une définition, en précise le périmètre, le fonctionnement et les pistes de développement en l'articulant avec les rythmes et les contraintes de l'école obligatoire, elle-même en mutation depuis la nouvelle Loi sur l'enseignement obligatoire et le concordat Harmos. Ce moment manifeste également, de par la fonction de M^{me} Mali de Kerchove au moment de la réalisation du mandat, la reconnaissance symbolique du rôle et de l'avis des parents d'élèves qui deviennent, avec l'école, des partenaires reconnus du dispositif¹⁵.

En 2012, le SPJ transfère ses compétences en matière d'autorisation et de surveillance à l'OAJE. Cet office édicte alors des dispositions cantonales d'application, découlant de la LAJE – elle-même loi d'application cantonale de l'Ordonnance fédérale sur le placement d'enfants (OPE) - qui précisent à la fois les compétences requises par les équipes éducatives et les normes relatives à la sécurité, à l'hygiène et à la police des constructions. Il valide également le cadre pédagogique proposé par les structures qui lui font parvenir, en vue de l'obtention de l'autorisation d'exploiter, un « Concept pédagogique ». La volonté du Réseau-L d'asseoir des prestations et une prise en charge de qualité se traduit également par l'adoption d'un « Concept d'accueil lausannois des APEMS », édicté en 2006, revu en 2014, qui précise cinq objectifs communs assignés aux structures : construire des liens relationnels significatifs, assurer la sécurité et l'intégrité physique et psychique des enfants, répondre aux besoins corporels de base, proposer aux enfants des activités variées et intéressantes, créer un cadre qui rende la collectivité agréable à vivre.¹⁶

La révision de la LAJE, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, étend les missions de l'accueil de jour en ajoutant à la conciliation famille-travail, celles d'éducation, de socialisation et de prévention. Elle précise également les modalités de la mise en œuvre de l'article constitutionnel relatif à l'école à journée continue (art. 63a Cst-Vd), plébiscité en 2009 par le peuple vaudois. Le nouveau texte stipule que les communes vaudoises doivent organiser, sous l'égide de l'Établissement intercommunal de l'accueil parascolaire primaire (EIAP), une offre d'accueil parascolaire pour l'ensemble de la scolarité obligatoire. Créée en 2017, cette institution intercommunale de droit public est en charge de fixer les standards minimaux de l'accueil parascolaire primaire : le taux d'encadrement, les normes architecturales et le projet pédagogique. Les questions de compétences et de formation requises pour le personnel restent aux mains de l'OAJE qui les détaille dans un référentiel de compétences. Sous ce régime, les communes doivent proposer quotidiennement, pour les enfants de 1P à 6P des structures d'accueil pendant trois temps de la journée ; le matin avant l'école, à midi et l'après-midi après l'école. Pour les élèves de 7^e et 8^e année, l'offre d'accueil doit couvrir les temps de midi et l'après-midi après l'école et les élèves de la 9^e à la 11^e année doivent se voir offrir une possibilité de repas à midi.

Près de 24 ans après leur création formalisée en 1998 par le préavis 20 de la Municipalité, les APEMS ont cumulé les reconnaissances symboliques tant au niveau constitutionnel que législatif. Ils ont été l'objet d'une attention croissante, tant au niveau scientifique que

¹⁴ Rapport de gestion de la Municipalité pour l'année 2015, p. 165.

¹⁵ Barbara Mali de Kerchove, *Accueil parascolaire et mise en œuvre de l'école à journée continue (63a Cst-Vd) : état des lieux, pistes et perspectives*, op. cit.

¹⁶ Concept Lausannois de l'accueil des enfants en APEMS, 2014, page 3. Ce document est actuellement en cours de révision.

politique. Leur légitimité est acquise auprès des parents et leur développement a été régulier, tant au niveau des places offertes que de l'attention portée aux conditions pratiques de leur organisation. Les enjeux identifiés dès leur naissance demeurent, d'autres se sont ajoutés au rythme de l'expérience acquise, de l'évolution de la demande et des interventions politiques.

Il convient maintenant, sur cette base, de faire un état des lieux de l'accueil parascolaire à la rentrée 2022, avant de proposer les pistes d'amélioration que la Municipalité souhaite mettre en œuvre dans le cadre de sa stratégie, destinée à renforcer le secteur parascolaire dans les années à venir.