



Vers une consolidation de l'accueil parascolaire à Lausanne

« Réponse au postulat de Mme Florence Germond – Pour un renforcement de la prise en charge extra-scolaire des écolières et écoliers de 5^e et 6^e année primaire. »

« Réponse au postulat de M. Manuel Donzé – Les devoirs surveillés à Lausanne : va-t-on vers une dégradation des conditions de ces prestations ? »

Rapport-préavis N° 2021 / 11

Lausanne, le 4 février 2021

Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs,

1. Résumé

La Ville de Lausanne développe une nouvelle organisation des prestations parascolaires durant la scolarité obligatoire (1P-11S). Celle-ci répondra aux nouvelles dispositions légales, c'est-à-dire les compétences dévolues aux communes vaudoises, découlant de l'article 63 « école à journée continue » de la constitution vaudoise et de sa loi d'application, ainsi que la loi sur l'enseignement obligatoire.

La vision stratégique de la Municipalité est d'une part d'offrir un dispositif adapté aux besoins des élèves de la scolarité obligatoire, en tenant compte de leur âge, et d'autre part, de favoriser la conciliation entre vie privée et vie professionnelle.

Le nouveau dispositif permettra la consolidation de l'offre d'accueil parascolaire pour l'ensemble des élèves de la scolarité obligatoire, déclinée selon les degrés. Ses principes sont : accessibilité, équité, harmonisation et clarification des prestations. La fusion de la prestation d'accueil de l'après-midi avec celle des devoirs accompagnés permettra d'offrir davantage de cohérence et de continuité dans la prise en charge des enfants. La tarification sera unifiée selon le principe prévalant pour les APEMS, soit en fonction du revenu déterminant des parents. Le coût forfaitaire appliqué aux devoirs accompagnés disparaît.

Un projet pilote d'accueil parascolaire pour les 7P-8P se déroule durant l'année scolaire (2020-2021) au collège de Villamont. L'objectif est de généraliser progressivement ce type de prise en charge aux établissements de l'ensemble de la commune, selon des modalités différenciées et en collaboration avec les partenaires concernés (école, centres socioculturels notamment). Enfin, un dernier enjeu sera de développer l'offre d'accueil parascolaire pour les 1P-2P ainsi que des activités pendant les vacances.

2. Objet du rapport-préavis

Le présent rapport-préavis a pour objectif de décrire la réorganisation générale des prestations d'accueil parascolaire (APEMS, devoirs accompagnés, accueil à midi, etc). Il constitue un premier jalon dans la mise en œuvre de la stratégie de la Municipalité afin d'offrir d'une part un dispositif adapté aux besoins des élèves de la scolarité obligatoire, en tenant compte de leur âge, et d'autre part de favoriser la conciliation entre vie privée et vie professionnelle. Il répond également au postulat de Mme Florence Germond « Pour un renforcement de la prise en charge extra-scolaire des écolières et écoliers de 5^e et 6^e année primaire », déposé le 14 septembre 2010 et renvoyé à la Municipalité pour étude et rapport le 16 février 2012, et au postulat de M. Manuel Donzé « Les devoirs surveillés à Lausanne : va-t-on vers une dégradation des conditions de ces prestations ? » déposé le 20 septembre 2016 et renvoyé à la Municipalité pour étude et rapport le 6 octobre 2016. Une deuxième étape permettra à la Municipalité, dans le prolongement du présent rapport-préavis, de préciser sa stratégie. Elle aura l'occasion de la présenter au Conseil communal dans le cadre de la réponse au postulat de Mme Paola Richard-De Paolis et consorts « 20 ans d'APEMS... - Nous avons la quantité, quid de la qualité ? - L'accueil pour Enfants en Milieu Scolaire mérite désormais évaluation ».

3. Table des matières

1. Résumé	1
2. Objet du rapport-préavis	1
3. Table des matières.....	2
4. Préambule	2
4.1 Evolution du dispositif d'accueil parascolaire lausannois	3
5. Situation actuelle : bref rappel du dispositif d'accueil destiné aux écoliers et écolières lausannois	4
5.1 Chiffres clés	4
5.2 Accueil parascolaire pour les 1P - 2P : les UAPE	4
5.3 Accueil parascolaire pour les 3P-6P : les APEMS	5
5.4 Accueil des élèves de 7P à 11S	5
5.5 Organisation de la prestation des devoirs accompagnés.....	6
5.6 Accueil pendant les vacances	6
6. Evaluation de la situation actuelle, risques et opportunités	6
7. Réorganisation des prestations de la Direction de l'enfance, de la jeunesse et des quartiers (DEJQ)	8
7.1 Secrétariat général de la Direction de l'enfance, de la jeunesse et des quartiers (SGEJQ).....	8
7.2 Des prestations préscolaires renforcées grâce à un nouveau Service de la petite enfance (SPE).....	8
7.3 Création du Service des écoles et du parascolaire (SEP).....	9
7.4 Evolution des prestations parascolaires	9
8. Réponse au postulat de Mme Florence Germond « Pour un renforcement de la prise en charge extra-scolaire des écolières et écoliers de 5 ^e et 6 ^e année primaire »	10
9. Réponse au postulat de M. Manuel Donzé « Les devoirs surveillés à Lausanne : va-t-on vers une dégradation des conditions de ces prestations ? »	11
10. Impact sur le développement durable	13
11. Impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap	13
12. Aspects financiers	13
12.1 Incidences sur le budget d'investissement	13
12.2 Incidences sur le budget de fonctionnement	13
13. Conclusions.....	13

4. Préambule

Le présent rapport-préavis s'inscrit dans un contexte en pleine évolution concernant les compétences dévolues aux communes en matières scolaire et parascolaire. L'école vaudoise intègre progressivement un nouveau paradigme avec le concept 360° destiné à coordonner l'ensemble des mesures spécifiques en faveur de chaque élève de la scolarité obligatoire, et les nouvelles conditions cadres relatives à l'accueil parascolaire entrent en force, afin de mettre en place les dispositions relatives à la journée continue pour les écolières et écoliers vaudois (art. 63 Cst-Vd).

Par ailleurs, il s'inscrit dans la stratégie municipale destinée à favoriser l'intégration des familles, qui se traduit dans le programme de législature de la manière suivante : « mettre en œuvre en concertation avec tous les partenaires une école à journée continue articulant harmonieusement pour les enfants le temps scolaire, parascolaire et privé, et pour les familles le travail, la vie privée et les activités sociales. ». A cet effet, l'une des mesures pour y parvenir est de poursuivre le développement de l'accueil pré- et parascolaire.

4.1 Evolution du dispositif d'accueil parascolaire lausannois

Alors que les accueils pour enfants en milieu scolaire lausannois (APEMS) viennent de fêter leurs 20 ans, les modalités de mise en œuvre de l'article constitutionnel concernant l'école à journée continue (art. 63 Cst-Vd), plébiscité par le peuple vaudois en 2009, ont été définies par une révision de la Loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE), qui, depuis le 1^{er} janvier 2018, prescrit aux communes d'organiser une offre d'accueil parascolaire pour l'ensemble de la scolarité obligatoire, déclinée selon les degrés scolaires.

Ainsi, les élèves de 1P à 6P doivent pouvoir intégrer quotidiennement 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. Quant aux élèves de 9^e à 11^e année, ils doivent se voir offrir une possibilité de repas à midi.

A Lausanne, l'offre d'accueil parascolaire pour les élèves de 1P à 6P répond d'ores et déjà – et depuis de nombreuses années – à ces impératifs. Par contre, pour des raisons historiques liées à l'organisation scolaire et aux besoins d'enfants plus âgés, l'accueil parascolaire destiné aux élèves de 7^e et 8^e année a été construit sur un concept d'accueil libre, dans les réfectoires existants, et ne répond pas à certaines conditions cadres nouvellement mises en place, en particulier en termes de contrôle des présences. En effet, selon un avis de droit demandé par la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) et l'Office d'accueil de jour des enfants (OAJE), le Service juridique et législatif cantonal (S JL) stipule que la surveillance prévue par la LAJE suppose en particulier la mise en place d'un règlement, une inscription de la part des parents, un contrôle des présences et un avertissement des parents en cas d'absence de leur enfant. Cet avis souligne de surcroît que la responsabilité des enfants accueillis en dehors des heures scolaires dans des infrastructures scolaires (au sens large) et parascolaires est clairement communale. Cet avis de droit exclut ainsi de facto la possibilité d'offrir aux élèves de 7P-8P un accueil libre, comme c'est le cas actuellement.

La LAJE définit par ailleurs à quelles conditions les prestations ainsi mises en place par les communes peuvent être subventionnées par la FAJE, elle-même financée par le canton (50%), les employeurs (45%) et par une contribution communale de CHF 5.- par habitant (4%) et enfin par la Loterie Romande pour 1%. De manière résumée, l'accueil parascolaire peut être subventionné dans la mesure où il répond aux normes fixées par l'Etablissement intercommunal pour l'accueil parascolaire (EIAP), que ce soit en termes de formation du personnel, de taux d'encadrement des enfants (variable selon l'âge de ceux-ci), d'espace et d'infrastructures à disposition.

Parallèlement, la loi sur l'enseignement obligatoire (LEO) impose aux communes l'obligation d'organiser la surveillance des devoirs¹. Elles doivent « veiller à la qualité de la surveillance » et « engager le personnel ayant les compétences requises »². Les parents peuvent être mis financièrement à contribution³. Or, les devoirs se trouvant au croisement des compétences entre l'école et les parents et faisant l'objet de plusieurs prescriptions, tant légales que réglementaires, ils constituent un enjeu particulièrement sensible. En conséquence, la mise en place d'un dispositif « de surveillance » de ceux-ci auprès des élèves, à l'échelle d'une ville comme Lausanne, revêt une complexité particulière au vu de l'hétérogénéité des besoins et des profils d'élèves.

Par le présent rapport-préavis, la Municipalité présente au Conseil communal sa vision de l'accueil parascolaire pour les dix prochaines années, dans une perspective de synergie et de mise en cohérence entre les différentes compétences confiées aux communes dans les domaines scolaires et parascolaires.

Elle répond également au postulat de Mme Florence Germond « Pour un renforcement de la prise en charge extra-scolaire des écolières et écoliers de 5^e et 6^e année primaire », déposé le 14 septembre 2010 et renvoyé à la Municipalité le 16 février 2012 pour étude et rapport (remarque : les 5^e et 6^e années sont actuellement des 7-8P), ainsi qu'au postulat de M. Manuel Donzé « Les devoirs surveillés

¹ articles 29 et 132 LEO

² article 23 RLEO

³ article 137 LEO

à Lausanne : va-t-on vers une dégradation des conditions de ces prestations ? », déposé 20 septembre 2016 et renvoyé à la Municipalité le 6 octobre 2016 pour étude et rapport.

5. Situation actuelle : bref rappel du dispositif d'accueil destiné aux écoliers et écolières lausannois

5.1 Chiffres clés

A la rentrée de l'année scolaire 2020-2021, la Ville de Lausanne comptait 14'050 élèves scolarisés dans 752 classes et répartis dans 15 établissements scolaires primaires ou mixtes (primaires et secondaires). Parmi eux :

- 1'348 enfants de 1P-2P sont inscrits en unité d'accueil pour écolier (UAPE) et 138 sont inscrits en APEMS (dans des groupes dédiés), soit 57% des élèves 1-2P ;
- 2'902 enfants de 3P à 6P inscrits en APEMS, soit 59% de cette tranche d'âge ;
- 2'800 enfants de 5P à 11S sont inscrits aux devoirs accompagnés (DAC), soit 31% des élèves concernés ;
- 4'200 enfants participent aux accueils vacances.

NB : Les enfants peuvent être comptabilisés simultanément dans plusieurs prestations.

Et la Ville sert ainsi quelque 6'500 repas par jour à des enfants de 4 mois à 16 ans, soit environ 1'300'000 repas par année distribués sur 165 sites distincts.

5.2 Accueil parascolaire pour les 1P - 2P : les UAPE

L'accueil des élèves de 1P-2P se fait essentiellement au sein des unités d'accueil pour écoliers (UAPE). Celles-ci sont gérées par des « institutions de l'enfance préscolaires mixtes ». En effet, parmi les institutions de l'enfance (IPE) préscolaires lausannoises, certaines n'accueillent que des enfants âgés entre 4 mois et 4 ans, alors que d'autres étendent leur prestation à des enfants de 1P-2P. La ville compte aujourd'hui 32 UAPE au sein du Réseau-L, dont 11 sont des structures municipales alors que 21 sont des structures privées subventionnées.

Ces IPE sont ouvertes 12 heures par jour, du lundi au vendredi et accueillent les enfants à temps complet ou partiel, selon les besoins des familles et de manière complémentaire à l'école. Ainsi, l'entrée à l'école de l'enfant ne suppose pas nécessairement un changement de structure. La fermeture annuelle des IPE préscolaires n'est pas calquée sur l'organisation scolaire, puisqu'elles interrompent leur activité seulement trois semaines en été, une semaine à Pâques et une semaine entre Noël et Nouvel-An.

Les UAPE adaptent l'accueil des enfants en tenant compte de leurs besoins et développement. Les professionnel·le·s les accompagnent dans cette transition importante que représente l'entrée dans la vie scolaire, s'illustrant par un changement de rythme, de nouveaux apprentissages, un élargissement de leur horizon et des contraintes à intégrer. Elles soutiennent également les familles de diverses manières afin que ces dernières intègrent les incidences et obligations liées à la vie scolaire de leurs enfants.

Sur un plan organisationnel, les enfants fréquentant l'école de leur quartier, ils sont en principe pris en charge par l'IPE desservant l'établissement scolaire concerné. Les professionnel·le·s qui travaillent dans les UAPE établissent également diverses collaborations rapprochées avec l'école, via les enseignant·e·s et/ou les personnes qui entourent l'enfant.

Comme l'ensemble des prestations d'accueil de jour, elles sont facturées en fonction du revenu déterminant des ménages en fonction du taux de fréquentation de l'enfant. Les écolier·ière·s fréquentant les unités d'accueil pour écolier·ère·s (UAPE) bénéficient d'une déduction de 20% sur la redevance mensuelle brute des tarifs du préscolaire.

5.3 Accueil parascolaire pour les 3P-6P : les APEMS

Créés il y a 20 ans, les accueils pour enfants en milieu scolaires (APEMS) assurent la prise en charge parascolaire des enfants de 6 à 10 ans (3P à 6P). A l'heure actuelle, au vu de l'évolution de la démographie scolaire, ces structures d'accueil ne sont généralement plus situées dans les écoles à proprement parler, mais plutôt à proximité, dans des espaces qui ont été aménagés à cet effet, et qui répondent aux normes cantonales en la matière. La ville compte actuellement 26 APEMS (maisons-mères) qui accueillent les enfants inscrits par leurs parents le matin avant l'école, sur le temps de midi et l'après-midi après l'école. A midi, l'offre est élargie grâce à des antennes et ce ne sont pas moins de 53 lieux qui offrent repas et activités aux écolières et écoliers lausannois. Les APEMS sont ouverts du lundi au vendredi, pendant les périodes scolaires, soit 38 semaines par année, hormis les jours fériés officiels des écoles de la Ville de Lausanne. Les parents y inscrivent leurs enfants en principe avant la rentrée scolaire et la répartition des enfants entre les structures se fait en fonction de leur lieu d'enclassement. Ainsi, sur les quelque 4'960 élèves scolarisés à la rentrée 2020 de 3 à 6P, 2'902 enfants fréquentent ces structures pour l'année scolaire 2020-2021, ce qui a représenté une augmentation de plus 17% les matins, 6% les midis et de 11% les fins de journée par rapport à l'année précédente. Les places offertes sont ainsi passées de 2'301 places en 2019 à 2'450 places en 2020, soit 149 places supplémentaires.

Comme pour les UAPE, les parents paient la prestation en fonction de leur revenu et du temps d'accueil demandé, mais selon un barème distinct.

Relevons par ailleurs que durant les périodes scolaires, la FASL a la mission d'organiser des accueils libres pour les jeunes en principe âgés de 6 à 10 ans dans les lieux dont elle a la responsabilité, particulièrement les mercredis après-midi.

5.4 Accueil des élèves de 7P à 11S

La Ville de Lausanne compte à ce jour sept établissements scolaires mixtes primaires et secondaires (de la 7P à la 11S) répartis sur 11 collèges, chacun d'entre eux disposant d'un réfectoire. Pour la pause de midi, l'offre actuelle consiste en un accueil libre au réfectoire, avec service de repas. Celle-ci s'adresse à tous les élèves (de la 7P à la 11S) même si les plus âgés y ont moins recours. Le repas coûte CHF 8.- et les pique-niques sont possibles.

Jusqu'au 31 décembre 2020, les responsabilités organisationnelles se partageaient entre le Service d'accueil de jour de l'enfance (SAJE), qui se chargeait de l'offre des repas chauds, et le Service des écoles primaires et secondaires (SEP+S), en charge de la mise à disposition des infrastructures, de l'accueil des élèves et de l'encadrement collectif. Depuis le 1^{er} janvier 2021, l'ensemble des prestations est assuré par le Service des écoles et du parascolaire (SEP). En plus de la surveillance générale et du rappel des règles de savoir-vivre, les animateurs et animatrices engagé.e-s doivent être à l'écoute des élèves, afin de favoriser un cadre propice à la détente et leur proposer des animations adaptées. Depuis quelques années, les parents peuvent également inscrire gratuitement leur enfant de 7P à un contrôle des présences pour quelques semaines, de la rentrée scolaire à fin décembre. Cette prestation rencontre un bon succès auprès des parents, même si la demande décroît rapidement au cours de l'année scolaire.

Cette organisation est basée sur un partenariat fort avec l'école, en particulier avec des doyen-ne-s que la Ville dédommage pour assurer la liaison avec ces prestations, afin d'y apporter cohérence et légitimité et d'assurer la coordination avec les autres professionnel-le-s de l'école.

L'après-midi, une prestation de devoirs accompagnés est organisée les lundis, mardis et jeudis pour tous les élèves de 7P à 11S mais il n'y a pas d'autre prise en charge prévue dans le cadre scolaire. Suivant les quartiers, et lorsque les lieux d'animation sociaux-culturels confiés à la FASL se trouvent à proximité d'une école, ceux-ci offrent néanmoins des activités ou de l'accueil libre, pour les jeunes de 10 à 16 ans en principe de 15h30 à 18h (sauf le mercredi où il commence en début d'après-midi).

5.5 Organisation de la prestation des devoirs accompagnés

Pour répondre aux besoins des quelques 2'800 élèves lausannois qui y sont inscrits, la Ville a organisé la surveillance des devoirs imposée par la LEO au service en charge des écoles, qui organise les prestations, par collège, en trois niveaux (3P-6P, 7P-8P, 9S-11S).

Les objectifs de cette prestation sont, d'une part, d'offrir un espace et un encadrement permettant aux enfants d'effectuer leurs devoirs scolaires dans de bonnes conditions, et d'autre part de les aider à les réaliser de manière autonome. Les appuis scolaires pour des enfants présentant des difficultés constituent une autre prestation. La Ville soutient une telle offre à des tarifs accessibles par le biais du Centre Vaudois d'Aide à la Jeunesse ou de projets d'appuis entre pairs dans les établissements 7P-11S.

Les devoirs accompagnés ont lieu les lundis, mardis et jeudis à la fin de l'école dès la troisième semaine après la rentrée scolaire jusqu'à fin juin. Les enfants peuvent y participer une, deux ou trois fois par semaine. De manière générale, pour les élèves de 3P à 6P, le déroulement est le suivant : après une récréation de 20 minutes durant laquelle les enfants reçoivent une collation, ces derniers rejoignent une salle de classe sous la responsabilité d'un·e accompagnant·e, dans le collège de scolarisation. Les enfants disposent alors d'une heure et quart pour faire leurs devoirs. Néanmoins, après trente minutes, les enfants qui le souhaitent peuvent rentrer à la maison ou se rendre dans un APEMS pour y être pris en charge (pour les 5P et 6P), à condition qu'ils aient réalisé leurs devoirs du lendemain.

D'un point de vue organisationnel, les groupes d'élèves sont constitués de manière aussi homogène que possible, en fonction du degré scolaire et de leur classe d'origine. Les effectifs ne dépassent pas 12 élèves par groupe, voire huit pour les groupes de 3^e et 4^e année.

Pour les élèves du primaire, une participation forfaitaire semestrielle de CHF 125.- est demandée aux parents, indépendamment du nombre de jours de fréquentation hebdomadaire et de l'heure de départ de l'élève. Au secondaire, le tarif semestriel va de CHF 45.- à CHF 125.- selon le nombre de jours de participation. Des aides individuelles peuvent réduire ce tarif pour les familles qui en expriment le besoin.

5.6 Accueil pendant les vacances

L'accueil vacances doit d'une part répondre aux besoins de conciliation des parents d'enfants en âge de scolarité, et d'autre part organiser ce temps de vacances de manière différente du temps scolaire, afin d'offrir aux enfants concernés l'opportunité d'explorer d'autres activités, d'autres contextes et un autre type d'encadrement.

Ainsi, une offre d'activités variée est organisée à l'attention des familles et des enfants lausannois de 5 à 15 ans durant les 14 semaines de vacances scolaires. Ces activités sont coordonnées par le Secrétariat général (SGEJQ), qui collabore avec la Fondation pour l'animation socioculturelle lausannoise (FASL), l'Espace des inventions (EDI) et le Centre vaudois d'aide à la jeunesse (CVAJ) pour leur mise en œuvre. Dans ce cadre, les élèves de 3P à 6P comme tous les enfants d'âge scolaire, ont accès à ces offres sous la forme de centres aérés, camps, activités à la journée ou en accueil libre. L'accueil dans les centres aérés et les camps est facturé aux parents au prorata de leur revenu.

6. Evaluation de la situation actuelle, risques et opportunités

Sans entrer dans une démarche scientifique, divers éléments ressortent régulièrement des évaluations faites par les responsables des prestations ainsi que des retours des usager·ère·s par rapport à l'organisation actuelle.

— Devoirs accompagnés

Pour les devoirs accompagnés, la mise en place récente d'un processus de recrutement renforcé et d'une formation pour les accompagnant·e·s a porté ses fruits, augmentant ainsi le niveau de compétences des accompagnant·e·s, ce qui tend à favoriser de meilleures conditions de travail pour les enfants et à renforcer les liens avec l'école.

Reste qu'avec un taux d'activité hebdomadaire de quelque 12% à l'échelle annuelle, cette activité ne peut être qu'accessoire et le secteur des devoirs accompagnés connaît un taux de rotation de son personnel conséquent : une part importante du personnel est composée d'étudiant·e·s ou de personnes à la recherche d'un taux d'activité plus conséquent. Ainsi, la Ville doit engager en moyenne 100 à 125 personnes chaque année pour répondre aux besoins d'encadrement des devoirs et assurer les remplacements.

Par ailleurs, le coût de la prestation et son accessibilité constituent des facteurs positifs pour les familles. Cependant, force est de constater que cela engendre un biais économique et de compréhension. En effet, en raison de son faible tarif, un certain nombre de parents ne choisissent pas la prestation des devoirs accompagnés pour des motifs pédagogiques, et utilisent celle-ci davantage à des fins de conciliation avec leur organisation professionnelle, que pour répondre à un réel besoin d'accompagnement des devoirs. Cette pratique entre alors en contradiction avec la mission et l'organisation des devoirs accompagnés, et ne répond pas entièrement aux besoins des parents et encore moins des enfants.

— Accueil des écoliers 1-2P en UAPE

L'accueil parascolaire des 1P et 2P dans les UAPE présente les avantages de la continuité par rapport à l'accueil préscolaire, de l'étendue des prestations à la plus grande partie des vacances scolaires, ainsi que de la complémentarité avec les horaires scolaires, en regard des besoins de ces jeunes enfants, qui ne vont à l'école qu'une vingtaine d'heures par semaine en moyenne. Cependant, l'articulation de l'organisation de ces structures, essentiellement centrées sur les besoins du préscolaire, avec l'organisation scolaire peut s'avérer complexe, comme l'a démontrée la crise du COVID. De plus, le passage en 3P suppose souvent une rupture dans la prise en charge parascolaire qui est mal comprise par les familles.

— Accueil des 3-6P en APEMS

Du côté des APEMS, la politique d'accessibilité mise en place par la Ville depuis 20 ans, couplée à la consolidation progressive des conditions de travail ainsi qu'à un investissement conséquent dans la formation du personnel, ont permis de mettre en place un volume important de prestations, plébiscitées par les familles, et dont la qualité est en constante progression. Créativité, participation des enfants et apprentissage de la citoyenneté constituent le dénominateur commun de la trentaine de lieux d'accueil qui émaillent le territoire lausannois. Parmi les principaux enjeux auxquels il s'agira de faire face dans les prochaines années, il faut relever les questions liées à la stabilisation des équipes, le manque d'infrastructures face à une demande toujours croissante des familles et les relations avec l'école. Un terrain de collaboration se développe avec la volonté de l'école d'une prise en charge plus globale des élèves (exprimée notamment dans le Concept 360°), et la mise en valeur des missions de socialisation et prévention des APEMS aux côtés de celle de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

— Accueil des élèves de 7P à 11S

Du côté des plus âgés, si les prestations mises en place à l'attention des élèves de 7^e et 8^e année sont appréciées et donnent de bons résultats, le dispositif manque néanmoins de solidité. Il repose sur des collaborateurs et collaboratrices, souvent sans formation, engagé·e·s à raison de quelques heures par semaine. En conséquence, des inégalités et des disparités apparaissent selon les sites, tant dans l'organisation, que dans les horaires, en fonction du contexte. Par ailleurs, l'offre n'est pas très lisible pour les familles, par contraste avec ce qui est proposé dans les APEMS. Les taux d'activités des animatrices et animateurs parascolaires ne sont actuellement pas favorables à la qualité du dispositif et à la collaboration avec l'école. Finalement, la Ville ne répond pas aux nouvelles exigences légales en matière d'accueil parascolaire, d'une part en termes de contrôle des présences, et d'autre part étant donné que des plages horaires restent non couvertes.

— Projet pilote d'accueil parascolaire 7P-8P à Villamont

Afin d'améliorer son dispositif et de répondre aux nouvelles injonctions légales, la Ville a lancé un projet pilote d'accueil parascolaire 7-8P sur le site de Villamont dès la rentrée 2020. Cette expérience consiste en une consolidation de l'organisation actuelle, grâce à un encadrement plus large et plus professionnel. Il permet un accueil au réfectoire des élèves de 7P-8P à midi, couplé à un encadrement

dans les locaux à disposition, ainsi que des devoirs accompagnés l'après-midi, prolongés par un accueil jusqu'à 18h. Dans ce cadre, si tous les élèves peuvent être accueillis, les élèves de 7P-8P doivent désormais être inscrits, afin que leur absence éventuelle puisse être signalée à leurs parents. Cette prestation est facturée au prorata du revenu des familles. Le choix entre pique-nique ou repas chaud reste possible.

En conclusion, en raison de l'évolution des missions confiées aux communes sur les dix dernières années, l'offre des prestations mises en place par la Ville pour répondre aux besoins des écolières et écoliers lausannois et de leur famille, se caractérise par sa richesse, mais également par son hétérogénéité. Ce qui ne facilite pas la lisibilité de cette organisation pour les familles. Afin de répondre à ces enjeux, différentes mesures ont été prises.

7. Réorganisation des prestations de la Direction de l'enfance, de la jeunesse et des quartiers (DEJQ)

L'année 2020 a aussi permis de dessiner les contours d'une nouvelle Direction de l'enfance, de la jeunesse et des quartiers avec une réorganisation des services et un réaménagement des prestations entre les services afin de répondre toujours mieux aux besoins des familles. Cet ambitieux projet vise à :

- refondre l'accueil parascolaire dans un nouveau projet et le mettre en cohérence avec l'organisation scolaire, tout en tendant à l'universalité (ouverture à toutes et à tous) des prestations, l'augmentation de la qualité de l'offre et une meilleure réponse aux besoins des usager·gère·s ;
- poursuivre le développement de l'offre préscolaire de quatre mois à quatre ans, en passant d'un accueil prioritairement centré sur la conciliation entre la vie privée la vie professionnelle à une politique de la petite enfance offrant des prestations pour toutes les familles ;
- regrouper les missions transversales de la DEJQ (calcul du revenu des parents, restauration collective, politique familiale).

Le Service de santé et prévention (SSPR) et le Service de psychologie scolaire (SPS) ne voient pas de modification de leurs missions et de leur organisation dans le cadre de la réorganisation de la DEJQ. En revanche, ils sont appelés à développer leur action dans une prise en charge globale de l'enfant et dans la conception large de la santé du concept 360°.

Par ailleurs, depuis la rentrée 2020, le SPS a pu renforcer son équipe de direction. Sa réorganisation interne a donné lieu à un nouvel organigramme qui intègre cinq postes de responsables d'équipe pour l'encadrement des psychologues, psychomotriciens et logopédistes en milieu scolaire.

7.1 Secrétariat général de la Direction de l'enfance, de la jeunesse et des quartiers (SGEJQ)

Dans cette perspective, l'ensemble des prestations transversales destinées aux familles seront regroupées au sein du SGEJQ, telles que le calcul du revenu des parents, la restauration collective, l'accueil vacances, la politique familiale et le bureau d'information aux parents.

L'articulation plus étroite entre le domaine quartier et le bureau lausannois des familles permettra par ailleurs de développer une politique familiale coordonnée avec la politique des quartiers et notamment une mise en réseau systématique, dans les quartiers, des centralités liées à la famille (école, institution parascolaire, etc.), rejoignant ainsi l'objectif du programme de législation : « instaurer une politique familiale coordonnée en parallèle à la politique des quartiers ».

7.2 Des prestations préscolaires renforcées grâce à un nouveau Service de la petite enfance (SPE)

Parallèlement, le Service d'accueil de jour de l'enfance (SAJE) est devenu le Service de la petite enfance (SPE) et se centrera sur le développement de l'offre préscolaire (quatre mois à quatre ans). La stratégie du service s'élargit et vise non seulement la conciliation vie privée - vie professionnelle mais également une politique de la petite enfance offrant des prestations pour toutes les familles.

7.3 Création du Service des écoles et du parascolaire (SEP)

Enfin, afin d'accompagner l'évolution des besoins et soucieuse de promouvoir une politique d'encadrement et d'accueil des enfants innovante, ambitieuse et efficiente, la Municipalité s'est engagée dans un processus de refonte progressive de l'accueil parascolaire 1P-11S, dans une perspective de mise en cohérence avec l'organisation scolaire. Elle a ainsi décidé de créer un nouveau service, le Service des écoles et du parascolaire (SEP). Celui-ci intègre désormais l'essentiel des prestations destinées aux écoles et aux élèves lausannois, de la mise à disposition des infrastructures aux prestations d'accueil parascolaire (y compris les devoirs accompagnés), en passant par la gestion de la mobilité scolaires des camps et sorties des élèves et des fêtes. Ce rapprochement permettra également de créer un guichet unique, pour la scolarisation des élèves et le parascolaire au sens large, facilitant ainsi l'accessibilité des prestations et leur lisibilité pour les familles.

7.4 Evolution des prestations parascolaires

Pour cette réorganisation des prestations parascolaires, le premier enjeu important est la mise en place d'une nouvelle organisation de l'après-midi pour les élèves de 3P à 6P, plus claire pour les parents.

Dès la rentrée scolaire 2021, les parents auront le choix entre une prestation permettant la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle (soit un accueil parascolaire de la fin de l'école à 18h30, goûter et devoirs accompagnés compris) et une prestation centrée sur l'accompagnement des devoirs uniquement, légèrement plus brève qu'actuellement. La conjonction des deux types de prise en charge est garantie. A terme, afin d'éviter le biais actuel et à des fins d'équité, les deux prestations seront facturées au prorata du revenu des parents, et en tenant compte de la durée moindre des devoirs accompagnés.

Cette nouvelle organisation clarifiera les prestations, en étant au plus proche des missions confiées aux communes, tant par la LAJE que par la LEO. Grâce à une délimitation claire entre la prestation de devoirs accompagnés (LEO) et celle d'accueil parascolaire (LAJE), les enfants concernés bénéficieront de prestations adaptées à leurs besoins. De plus, la fusion des équipes des devoirs accompagnés et des APEMS au sein d'une seule et même entité permettra un brassage des compétences au sein des équipes sur les différents sites scolaires et parascolaires. Les synergies ainsi réalisées permettront également d'améliorer la qualité des prestations offertes aux familles et d'optimiser la gestion des espaces à disposition. Pour le personnel, cette organisation offre aussi de meilleures possibilités d'évolution.

Parallèlement, une fois évaluée l'expérience pilote du collège de Villamont, la Municipalité souhaite généraliser son concept d'accueil parascolaire à l'intention des élèves de 7^e et 8^e année. L'objectif est de créer neuf structures d'accueil parascolaire sur les sites scolaires accueillant des élèves de 7P-8P, afin d'offrir à tous les enfants âgés de 10 à 12 ans une prestation homogène à l'échelle de la ville, à midi et l'après-midi.

Pour les élèves de 9S à 11S, les réfectoires resteront également ouverts pendant la pause de midi, offrant à la fois la possibilité d'y pique-niquer ou d'acheter un repas chaud avec un système de prépaiement. Des abattements restent possibles.

Cette nouvelle organisation des prestations parascolaires, adossée à l'organisation scolaire, devrait également faciliter la complémentarité et les collaborations avec l'école, tant d'un point de vue pédagogique, dans le contexte particulier de la mise en œuvre du concept 360°, que sur le plan des infrastructures, autre enjeu majeur.

Dans un deuxième temps, la Municipalité s'attèlera à repenser l'offre d'accueil parascolaire à l'attention des élèves de 1P et 2P, afin d'être plus en cohérence avec l'organisation scolaire, tout en ne perdant pas de vue les besoins particuliers de cette tranche d'âge.

Enfin, pour répondre aux besoins d'une population en augmentation, la Municipalité s'est fixé trois objectifs en lien avec la prestation « Accueil vacances » :

1. développer les activités répondant à un besoin de garde en coordination avec les divers partenaires, en particulier pour les plus jeunes (âge de 1P-2P) ;
2. faciliter l'accès aux prestations d'accueil grâce à un renforcement de la communication et l'amélioration des possibilités d'inscription en ligne ;
3. améliorer la variété et la quantité des activités par la promotion et le soutien à des activités associatives proposant des prestations d'accueil pendant les vacances scolaires.

L'accueil pendant les vacances, des enfants de 1P-2P fera l'objet d'un projet commun aux services de la DEJQ concernés (Service de la petite enfance, service des écoles et du parascolaire, SGEJQ). Ceci afin de répondre à l'enjeu de la temporalité de l'accueil, à savoir que les UAPE accueillent les enfants pendant 48 semaines par année, alors que les APEMS se calquent sur le calendrier scolaire, soit 38 semaines.

8. Réponse au postulat de Mme Florence Germond « Pour un renforcement de la prise en charge extra-scolaire des écolières et écoliers de 5^e et 6^e année primaire »

En 2010, le postulat de Mme Florence Germond faisait état d'une lacune au niveau de l'offre d'accueil pour les élèves de 7P-8P (10-12 ans). Concrètement, la postulante demandait un renforcement de l'encadrement de la pause de midi pour les élèves de 10 à 12 ans, principalement par un contrôle des présences et la mise en place de lieux d'études et de repos. Cette démarche s'inscrivait également dans le contexte de mise en œuvre de l'article 63a de la Constitution vaudoise, qui s'est depuis lors traduite par la modification de la Loi sur l'accueil de jour de l'enfance (LAJE 2, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018) et l'édition des normes et du cadre de référence qui s'y rapporte, par l'EIAP, qui prévoient l'obligation pour les communes d'organiser un accueil des élèves de 7P-8P à midi et l'après-midi.

D'autres dispositions institutionnelles sont par ailleurs à prendre en considération dans le cadre de l'évolution de l'offre d'accueil, notamment l'articulation avec l'organisation scolaire inscrite dans la Loi sur l'enseignement obligatoire (LEO) et son règlement d'application, ainsi que la Loi sur la pédagogie spécialisée et, tout récemment, le concept 360°.

Afin de répondre aux besoins des familles en matière de prise en charge de ces élèves, la Ville a progressivement développé diverses prestations depuis 2015, en étroite collaboration avec les établissements scolaires, de manière hétérogène et au gré des besoins. Cependant, cette offre ne répondait pas aux nouvelles injonctions légales et le délai pour s'y conformer échoit au 31 décembre 2021.

Diverses consultations et une évaluation de ces offres ont permis de définir les scénarii possibles, en vue de l'établissement d'une stratégie à long terme d'accueil parascolaire pour les élèves de 10 à 12 ans. La question du financement de ces prestations constitue à cet égard un enjeu clé puisque, tant la participation des parents qu'un éventuel financement de la FAJE dépendra des conditions-cadres mises en place pour ces prestations. Or, les normes établies par l'EIAP pour l'accueil des 7-8P (conditions sine qua non à réaliser pour obtenir une subvention de la FAJE) sont éloignées du dispositif mis en place jusqu'à aujourd'hui, tant en termes d'encadrement que d'infrastructures à disposition, largement dépendantes de l'organisation scolaire.

A brève échéance, il s'agit donc de répondre à l'obligation constitutionnelle et légale d'offrir un accueil pour les élèves de 7P - 8P pendant la pause de midi et l'après-midi après l'école avec un contrôle des présences. Pour ce faire, le dispositif existant actuellement doit être renforcé, tout en optimisant les moyens et les infrastructures à disposition, en collaboration avec les établissements scolaires et les autres partenaires.

La Ville va entreprendre les démarches nécessaires pour répondre aux critères de la FAJE pour obtenir le soutien financier des projets novateurs. En revanche, l'application pleine et entière des exigences du cadre parascolaire entraînerait des coûts supplémentaires dépassant le financement de la FAJE, et présenterait un certain nombre d'inconvénients par rapport au dispositif actuel : l'accueil offert actuellement aux élèves de la 7P à la 11S devrait être séparé entre un dispositif beaucoup plus encadré pour les élèves de 7-8P et plus libre pour ceux de 9-11S. Il serait à craindre que l'accueil ne

réponde pas au désir d'autonomisation des élèves de 7-8P, qui entrent dans des établissements scolaires mixtes 7P-11S et dont les interactions avec des élèves plus grands sont stimulantes et positives, moyennant un encadrement socio-éducatif adéquat.

La Ville se propose donc de poursuivre le développement d'une offre pragmatique et efficiente, qui tend à répondre de manière qualitative et proportionnée aux besoins de l'ensemble des élèves de l'école obligatoire et de leurs familles, tant sur le plan parascolaire que sur le plan socio-éducatif et en matière de prévention. A cet égard, relevons que les accueils libres offerts par les centres socioculturels constituent une alternative que certaines familles saisissent, notamment pour les enfants plus grands. A moyen terme, et selon l'évolution des besoins, la Municipalité saisira les opportunités qui se présentent pour consolider ce dispositif, tant en termes qualitatifs que financiers, notamment en lien avec la politique des quartiers et l'animation socioculturelle.

C'est dans cette perspective qu'a été élaboré le projet pilote mis en place au collège de Villamont à la rentrée 2021. Le concept d'accueil est construit autour du réfectoire, qui en constitue le centre névralgique. Il est ouvert à tous les élèves (7P-11S), mais un accueil spécifique et individualisé a été mis en place pour les élèves de 7P-8P, qui y sont inscrits par leurs parents. Grâce à une équipe renforcée, sous la houlette de professionnel-le-s, leur présence est contrôlée et diverses activités sont proposées. L'offre couvre quotidiennement deux temps d'accueil : pendant la pause de midi et les après-midis jusqu'à 18h, avec des devoirs accompagnés (DAC) les lundis, mardis et jeudis après-midi. Les prestations sont facturées au prorata du revenu des parents, qui peuvent choisir entre une prestation qui inclut un repas chaud ou seulement l'encadrement. Dès que possible, le contrôle des présences et le paiement des prestations se feront de manière digitalisée.

Le taux d'encadrement préconisé correspond à ce qui se fait actuellement, soit à midi un animateur-trice par groupe d'une vingtaine d'enfants. Tandis que pour la deuxième partie de journée, ce sont douze enfants par groupe de devoirs accompagnés, puis une prise en charge par un-e professionnel-le de la structure jusqu'à 18 heures.

Une centaine d'enfants sont actuellement accueillis au collège de Villamont, à midi et l'après-midi, un chiffre en hausse par rapport aux statistiques de fréquentation de l'année précédente. L'année scolaire 2020-2021 devrait permettre d'évaluer cette expérience avant de la décliner progressivement à l'ensemble des sites scolaires en tenant compte des spécificités de chacun.

La Municipalité estime que la nouvelle organisation de l'offre du parascolaire, déclinée par groupe d'âge en ciblant spécifiquement les 7P-8P permet de répondre positivement au postulat.

9. Réponse au postulat de M. Manuel Donzé « Les devoirs surveillés à Lausanne : va-t-on vers une dégradation des conditions de ces prestations ? »

En septembre 2016, le postulat demandait à la Municipalité d'interroger l'évolution qualitative des conditions cadres de la prestation des devoirs surveillés dispensés dans les collèges lausannois. Se faisant l'écho des propos de parents et d'enseignants lausannois, il affirmait que les conditions de cette prestation tendaient à se dégrader. Le postulant posait notamment des questions en lien avec les effectifs des groupes et le rôle et les compétences attendues des surveillant-e-s de devoirs.

Le rôle attendu des adultes qui accompagnent les enfants pendant qu'ils font leurs devoirs est intrinsèquement lié au contenu des devoirs scolaires. Or, d'un point de vue légal et réglementaire, la donne est claire, les devoirs donnés par les enseignant-e-s doivent respecter les critères suivants :

- ils sont annoncés aux élèves au moins deux jours à l'avance, spécificités horaires réservées. Il n'est donné aucun devoir pour le lundi et pendant les congés ou les vacances scolaires ;
- ils sont préparés en classe ;
- ils peuvent être effectués sans aide par les élèves ;
- ils incitent à l'autonomie et à la responsabilisation ;
- ils servent à consolider des apprentissages effectués en classe ;
- ils sont vérifiés régulièrement par les enseignants.

Dans cette perspective, la surveillance des devoirs devrait consister en une présence bienveillante auprès de l'enfant, comme s'il était à la maison. Cependant, l'expérience a montré qu'une simple surveillance ne suffisait pas, d'une part parce que les devoirs scolaires ne répondent pas toujours aux critères établis par les autorités scolaires, d'autre part parce que la gestion d'un groupe d'enfants après l'école requiert des compétences qui dépassent celles de la simple surveillance. A cela s'ajoute actuellement le fait que la distinction entre surveillance des devoirs et prestation de garde est parfois mal comprise par les parents placeurs.

Précurseure en la matière, la Ville s'est engagée de longue date pour mettre en place une prestation de qualité destinée aux élèves qui avaient besoin d'un encadrement pour leurs devoirs. Dans un souci d'amélioration permanente, plusieurs évolutions ont eu lieu, les dernières en date ayant conduit à une transformation de la prestation en « accompagnement » de devoirs (et non en simple surveillance), supposant un recrutement plus pointu des accompagnant-e-s et une meilleure formation de ceux et celles-ci.

Au-delà de la sémantique, c'est l'approche de l'aide à la réalisation des devoirs qui a évolué. Non seulement il est proposé aux enfants qui suivent les devoirs accompagnés un cadre adéquat, permettant de travailler dans de bonnes conditions et dans lequel ils peuvent réaliser leurs devoirs, mais il est également proposé d'accompagner les enfants dans l'apprentissage du « métier d'élève ». Ainsi, l'accent est mis sur les stratégies d'apprentissage, sur l'organisation et les routines de travail, voire la mise en place d'échéanciers pour préparer leurs évaluations.

Concrètement, les accompagnant-e-s sont au bénéfice d'un cahier des charges qui décrit les prestations attendues et l'accompagnement pédagogique souhaité. La prestation est régie par une charte et un règlement. Ils informent les parents et les enseignant-e-s, via le cahier de communication de l'élève, des difficultés rencontrées. Dans les situations problématiques, il peut leur être demandé de collaborer avec les différents partenaires de l'école en se référant à la personne responsable du site concerné.

Reste que les devoirs accompagnés n'ont pas pour mission de combler des lacunes ou des retards dans les apprentissages scolaires et qu'une certaine confusion peut régner à ce sujet, tant du côté des enseignant-e-s que des parents. Par contre, c'est la mission des appuis scolaires proposés par le Centre vaudois d'aide à la Jeunesse.

Le cadre horaire proposé est très large, prolongeant la journée de certains élèves de manière excessive, alors qu'ils auraient sans doute davantage besoin de détente. Enfin, au vu de son horaire étendu et ses tarifs, la prestation est parfois utilisée comme prestation de garde à moindre coût par les parents. En conséquence, les accompagnant-e-s se trouvent régulièrement dans la situation délicate de devoir gérer des groupes aux besoins hétérogènes allant du soutien scolaire à la garde. Il semble donc important de clarifier le rôle et les missions des devoirs accompagnés à Lausanne, de manière complémentaire à l'offre d'accueil parascolaire.

C'est pourquoi la Municipalité a souhaité intégrer les prestations d'accueil et d'accompagnement des devoirs dans une même entité parascolaire et de réorganiser celle-ci, en fonction des besoins des enfants, sur des bases contractuelles assainies avec les parents. En effet, il est important d'une part de maintenir une offre dédiée exclusivement à l'accompagnement des devoirs à l'attention des enfants dont les parents ne peuvent assurer ce suivi, en particulier pour des questions de langues ou de compétences, et d'autre part de consolider l'accompagnement des devoirs dans le cadre des prestations de garde. Ainsi, que les parents aient fait le choix d'une prestation d'accueil parascolaire (prestation de garde, de type long) ou seulement d'accompagnement de devoirs (prestation courte), ils bénéficieront d'un encadrement similaire pour les devoirs, dispensé par les collaborateurs et collaboratrices formés à cet effet.

Concrètement, le profil des accompagnant-e-s de devoirs viendra enrichir le panel des compétences du domaine parascolaire, offrant par ailleurs ainsi aux collaborateur-trice-s concerné-e-s que cela intéresse la possibilité de compléter leur activité par d'autres prestations ou d'autres créneaux horaires.

Afin de garantir la qualité de la prestation d'accompagnement des devoirs, le taux d'encadrement dans les groupes de devoirs accompagnés sera limité à 12 élèves par groupe, soit équivalent à celui qui prévaut dans les APEMS en ce qui concerne les 3P-6P.

La refonte du parascolaire porte une attention particulière à la prestation des devoirs accompagnés. Vue les éléments susmentionnés, la Municipalité estime que la qualité de la prestation des devoirs accompagnés en sera augmentée, et qu'elle répond ainsi positivement au postulat.

10. Impact sur le développement durable

Ce rapport-préavis intègre les objectifs de cohésion sociale du développement durable et particulièrement ceux ayant trait aux liens sociaux de proximité, à l'intégration, à la citoyenneté et aux liens intergénérationnels.

11. Impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap

Ce rapport-préavis n'a pas d'impact direct sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap. L'accueil parascolaire est attentif aux besoins spécifiques des élèves de la scolarité obligatoire et veille à mettre à disposition des ressources adaptées en collaboration avec les acteurs du domaine scolaire.

12. Aspects financiers

12.1 Incidences sur le budget d'investissement

Ce rapport-préavis n'a pas d'incidence sur le budget d'investissement de la Ville.

12.2 Incidences sur le budget de fonctionnement

Ce rapport-préavis n'a pas d'incidence sur le budget de fonctionnement de la Ville.

13. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis N° 2021/11 de la Municipalité, du 4 février 2021 ;

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

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

décide :

1. d'approuver la réponse au postulat de Mme Florence Germond « Pour un renforcement de la prise en charge extra-scolaire des écolières et écoliers de 5^e et 6^e année primaire » ;
2. d'approuver la réponse au postulat de M. Manuel Donzé « Les devoirs surveillés à Lausanne : va-t-on vers une dégradation des conditions de ces prestations ? ».

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

Le secrétaire
Simon Affolter