



Réponse au postulat de M. Benoît Gaillard

« Objectif 100%. Pour un plan d'investissement et de développement de l'accueil de jour des enfants à Lausanne en vue d'atteindre la couverture complète des besoins »

Rapport-préavis N° 2022 / 24

Lausanne, le 15 septembre 2022

Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs,

1. Résumé

La Ville de Lausanne a depuis longtemps mené une politique ambitieuse en matière d'accueil de jour, souvent citée en exemple dans le Canton de Vaud et ailleurs en Suisse. En 2020, l'ensemble des réseaux vaudois offrent plus de 25'000 places en accueil préscolaire, parascolaire et familial. A lui seul, le Réseau-L offre plus de 6'000 places¹, soit un taux de couverture préscolaire de 43%, supérieur de 20 points à la moyenne cantonale. Lors de la dernière législature en particulier, 408 places d'accueil pour les 0-4 ans et 630 pour les 5-12 ans ont été créées², soit une hausse d'environ 20%. La réponse aux besoins de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale s'est fortement améliorée : le nombre de demandes qui n'ont pas reçu une offre de place dans les délais souhaités s'est réduit à 260. Ces développements très importants et l'offre actuellement proposée doivent toutefois être amplifiés pour faire face à la fois à la croissance démographique et à l'augmentation constante de la demande des parents lausannois.

En réponse au postulat demandant un développement de l'accueil de jour en vue de la couverture complète des besoins, ce rapport-préavis présente une stratégie visant à améliorer la prise en charge des enfants en vue de répondre aux besoins de conciliation famille-travail, avec un accent particulier sur le domaine préscolaire. Cette stratégie s'appuie sur deux piliers : a) la création de plus de 560 nouvelles places à l'horizon 2026 (nouveaux locaux, transformation ou aménagements des espaces existants). b) La mise en œuvre de mesures organisationnelles susceptibles de générer 100 à 200 nouvelles places. Un rapport similaire portant sur le plan de développement du domaine parascolaire sera produit en réponse au postulat de Mme De Paolis et consorts « 20 ans d'APEMS. Nous avons la quantité, quid de la qualité ? » déposé le 26 juin 2018. Des éléments chiffrés décrivant l'évolution récente et l'état des lieux des places disponibles dans le domaine parascolaire figurent toutefois déjà dans ce rapport (cf. ch. 7.2, tableau 3).

L'ensemble de ces mesures pour les domaines pré- et parascolaire constitue le cœur de la stratégie de développement de la politique d'accueil de jour de la Municipalité pour les années à venir. Elles sont réunies dans un plan de développement conduisant à la création

¹ Voir les statistiques publiées annuellement par Statistique Vaud à ce sujet sur [son site](#) ainsi que les rapports annuels de la FAJE. Il est à noter également que les cantons de Vaud (700) et de Zurich (env. 755) comptent à eux seuls près de la moitié des institutions d'accueil de jour de l'ensemble de la Suisse (3200) selon les résultats d'une enquête menée en 2020 : Ecoplan, *Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen*, mandat confié par la Conférence intercantonale des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), Berne, 2020 (uniquement en allemand, avec résumé en français).

² Ville de Lausanne, *Bilan de législature 2016-2021*, p. 41. Ce total est différent de celui figurant dans le tableau 2 (p. 13) du présent rapport-préavis (+475). Le bilan de législature s'est appuyé sur les données disponibles en novembre 2020, alors que les données du tableau 2 ont été produites en été 2021. De nouvelles places avaient été ouvertes dans cet intervalle.

d'environ 1'200 places d'accueil supplémentaires d'ici à 2026. Ces développements doivent permettre de faciliter la conciliation entre vie familiale et professionnelle, répondant à la fois à des objectifs d'égalité homme-femme qu'aux besoins des familles et du monde de l'emploi. Grâce à une prise en charge de qualité, elle doit aussi répondre aux besoins des enfants, avec un réel apport éducatif et une socialisation complémentaire à celle assurée par les familles. En poursuivant un développement ambitieux de l'accueil de jour lausannois, la Municipalité offre une réponse cohérente à ces différents objectifs.

2. Objet du rapport-préavis

Ce rapport-préavis répond au postulat de M. Benoît Gaillard et consorts « *Objectif 100% : Pour un plan d'investissement et de développement de l'accueil de jour des enfants à Lausanne en vue d'atteindre la couverture complète des besoins* »³. Celui-ci insiste d'abord sur l'importance de développer des places afin de faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle des parents lausannois. Il demande également à terme de développer une stratégie garantissant une place d'accueil pour chaque enfant quel qu'en soit le motif. Ce postulat s'inscrit dans la volonté municipale de travailler à l'amélioration de l'accès universel aux prestations d'accueil de jour.

Ce rapport-préavis offre essentiellement un tableau général de la politique d'accueil de jour dans le domaine préscolaire. Il évoque ponctuellement la situation de l'accueil parascolaire en présentant quelques données chiffrées qui permettent de saisir son évolution récente et le nombre de places et d'enfants concernés à la rentrée 2022-2023. Une présentation plus détaillée de l'évolution du domaine parascolaire, des enjeux qu'il affronte et de la stratégie de développement engagée par la Ville de Lausanne fera l'objet du rapport-préavis en réponse au postulat de Mme De Paolis et consorts.

Ce rapport-préavis met ensuite l'accent sur les grands axes stratégiques de la politique de l'accueil de jour que la Municipalité souhaite mettre en œuvre pour les enfants en âge préscolaire (0-4 ans) d'ici à 2026. Il s'appuie pour ce faire, notamment, sur les résultats et les projections d'une analyse mandatée par la Ville de Lausanne auprès de la société Microgis qui permet d'affiner les besoins selon l'évolution démographique et la situation spécifique des quartiers lausannois. La stratégie qu'il détaille ensuite s'articule en deux moments : la nécessité de poursuivre la création de places « en dur », via l'acquisition, la location ou la construction de nouveaux locaux ; la mise en œuvre de mesures organisationnelles susceptibles d'améliorer l'efficacité du dispositif d'accueil. Le tout est mis en perspective par un premier chapitre dévolu à la présentation historique du développement de l'accueil de jour à Lausanne, sous l'angle particulier de l'histoire de ses crèches et garderies, depuis le milieu du siècle dernier jusqu'à aujourd'hui.

³ Motion déposée le 20 novembre 2018 et transformée en postulat le 15 janvier 2019.

3. Table des matières

| | |
|---|----|
| 1. Résumé | 1 |
| 2. Objet du rapport-préavis | 2 |
| 3. Table des matières | 3 |
| 4. Rappel du postulat..... | 3 |
| 5. Préambule | 4 |
| 6. De la garderie de Bellevaux au Réseau-L : le développement de la politique d'accueil de jour de la petite enfance à Lausanne en trois étapes | 4 |
| 7. La politique d'accueil de jour du Réseau-L : état des lieux et perspectives | 5 |
| 7.1 Etat des lieux de l'accueil préscolaire | 6 |
| 7.2 Bref état des lieux de l'accueil parascolaire | 7 |
| 7.3 Accueil en milieu familial..... | 9 |
| 7.4 Méthodes et enjeux de la politique d'accueil de jour dans le domaine préscolaire..... | 10 |
| 7.4.1 Identifier la quantité et la qualité de la demande | 10 |
| 7.4.2 Proposer une offre adaptée aux besoins et conforme aux exigences de qualité | 11 |
| 7.5 La stratégie du Réseau-L dans le domaine préscolaire : faire face à une pression différenciée et offrir des places de qualité..... | 12 |
| 7.5.1 Une évolution démographique qui génère une pression croissante et différenciée par quartiers..... | 13 |
| 7.5.2 Planifier la création de places « en dur » | 17 |
| 7.5.3 Optimiser le fonctionnement du dispositif actuel | 19 |
| 7.5.4 L'accueil collectif : un dispositif axé sur la qualité..... | 22 |
| 7.5.5 Tendre vers un accès universel : problèmes et enjeux..... | 24 |
| 8. Impact sur le développement durable | 24 |
| 9. Impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap | 24 |
| 10. Aspects financiers..... | 25 |
| 10.1 Incidences sur le budget d'investissement..... | 25 |
| 10.2 Incidences sur le budget de fonctionnement..... | 25 |
| 11. Conclusions | 25 |

4. Rappel du postulat

Déposé le 15 janvier 2021, le postulat « *Objectif 100% [...]* » de B. Gaillard et consorts demande un plan d'investissement et de développement de l'accueil de jour des enfants à Lausanne en vue d'atteindre la couverture complète des besoins.

Le postulat relève un paradoxe entre la volonté de répondre aux demandes d'accueil de jour des familles sur le principe « un enfant, une place », la multiplication massive des places au cours des 20 dernières années, et la persistance d'une demande non satisfaite, qui s'exprime notamment par la longueur de la Liste d'attente centralisée (LAC). Ainsi, en 2006, la Ville de Lausanne offrait 1'880 places en accueil collectif 0-6 ans, contre 3'231 en 2016. Toutefois, entre 2011 et 2016, la liste d'attente est passée de 1'789 enfants inscrits à 1'796 pour les enfants de 0 à 4 ans. Ces chiffres qui suggèrent une stagnation de la demande insatisfaite méritent d'être analysés plus finement, car ils incluent notamment des

enfants à naître, dont la mère est encore en congé maternité, ou dont l'accueil était souhaité à une date ultérieure. Au 31 juillet 2022, la LAC compte 1'529 enfants inscrits (dont 1261 0-4 ans ; 234 1P-2P et 34 pour l'accueil en milieu familial), dont 901 avec une date d'accueil souhaitée postérieure au 31 juillet 2022. Parmi ceux dont la date d'accueil souhaitée est dépassée, 368 sont dans des familles inscrites au motif de la socialisation ou de la prévention et 260 au motif de la conciliation famille-travail. Dans le domaine parascolaire, la notion de liste d'attente suit une logique différente, avec une nette variation saisonnière : la demande est maximale à la période de la rentrée et diminue jusqu'au mois d'octobre, le temps que les familles clarifient leur organisation. A la rentrée 2022, ce sont environ 100 enfants qui n'ont pas encore reçu de place correspondant à leurs besoins⁴.

Ces quelques chiffres traduisent d'une part le développement massif des places au cours des dernières décennies, d'autre part la nécessité de poursuivre cette démarche et, enfin, la mobilisation d'outils pour mieux anticiper la demande des familles à venir. Ce sont trois aspects que le présent rapport-préavis abordera en réponse au postulat de M. Benoît Gaillard et consorts.

5. Préambule

Les objectifs de la politique cantonale d'accueil de jour des enfants sont précisés dans la loi sur l'accueil de jour des enfants de 2006 (ci-après LAJE), modifiée en 2018. Son article 1 précise que le dispositif cantonal a pour but « *de tendre, sur tout le territoire du canton, à une offre suffisante en places d'accueil, accessibles financièrement, permettant aux parents de concilier vie familiale et vie professionnelle* ». Le nouvel article 3a, introduit en 2018, ajoute à cet objectif de garde des missions éducatives, sociales et préventives, « *favorisant l'égalité des chances et l'intégration sociale des enfants* ».

Le Réseau-L est chargé de la mise en œuvre de cette politique sur le territoire de la commune de Lausanne. Créé en 2006 pour répondre aux exigences de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) relatives à la prise en charge des enfants dans les milieux d'accueil collectifs, il est reconnu une première fois en 2008 et accède depuis aux subventionnements cantonaux. Il s'appuie sur une charte fondamentale paraphée par toutes les institutions partenaires du réseau. Il n'a eu de cesse de développer ses prestations en réponse aux besoins accrus des familles lausannoises. Le Réseau-L a fait l'objet d'une troisième reconnaissance par la FAJE en novembre 2019. Depuis 2021, les prestations d'accueil de jour municipales, auparavant pilotées par le Service d'accueil de jour de l'enfance, sont désormais réparties entre le Service de la petite enfance (SPE) et le Service des écoles et du parascolaire (SEP) qui se chargent, respectivement, des prestations du domaine préscolaire et du parascolaire primaire et secondaire. Le Secrétariat général de la Direction enfance, jeunesse et quartiers (SGEJQ) pilote quant à lui directement les prestations de vacances et le Bureau lausannois des familles (BLF).

6. De la garderie de Belleaux au Réseau-L : le développement de la politique d'accueil de jour de la petite enfance à Lausanne en trois étapes⁵

L'histoire lausannoise du placement extrafamilial des enfants en âge préscolaire est longue. Son dispositif communal remonte aux premières initiatives municipales lancées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Son développement est marqué par une

⁴ Les données du domaine parascolaire à la rentrée 2022-2023 sont présentées brièvement dans les tableaux 1 et 3 ci-dessous. Elles seront détaillées et commentées plus avant dans le rapport-préavis en réponse au postulat De Paolis.

⁵ Ce récit historique se conçoit surtout comme un essai et une mise en contexte. Il n'a pas la prétention de coller aux exigences et aux standards en vigueur dans le monde scientifique. Il s'appuie quasi-uniquement sur des sources municipales publiées, soit les rapports de gestion annuels et les débats du Conseil communal, avec quelques rares emprunts aux sources similaires cantonales et à de la littérature secondaire. Une histoire approfondie des crèches lausannoises et de la politique d'accueil de jour communale, voire cantonale, reste à notre connaissance à rédiger.

croissance rythmée par les mobilisations croisées, d'abord politiques puis citoyennes, qui façonneront peu à peu le paysage des crèches lausannoises.

Cette histoire s'articule en trois grandes étapes lors desquelles les questions centrales qui nourrissent aujourd'hui encore les projets et les débats sont déjà abordées : le nombre de places et leur public cible, leur financement et la qualité de l'encadrement. La première période (1949-1969) est marquée par la création de la garderie de Bellevaux en 1949 et les deux décennies suivantes lors desquelles d'autres crèches municipales sont créées parallèlement au développement d'une offre privée. Dans les années 1970, la Municipalité va préciser les contours de la politique d'accueil de jour en s'appuyant sur le rapport-préavis de 1969 qui offre un premier bilan tout en présentant un premier plan de développement pour les années à venir. Cette deuxième période est surtout marquée par des mobilisations de parents engagés dans les haltes-garderies de quartier, mais aussi par des interrogations récurrentes soulevées par le Conseil communal. Cela va conduire la Municipalité à rédiger en 1985 un important rapport-préavis.

Ce rapport-préavis « 192bis » clarifie pour la première fois, de manière durable, les modalités de subventionnement des structures privées. Il formalise et unifie également quelques règles de fonctionnement (accès, tarifs, etc.). La Ville de Lausanne est ainsi prête pour intégrer la politique d'accueil de jour qui se déploie progressivement au niveau cantonal dès la fin des années 1990. Cette troisième étape est notamment marquée en 2008 par la création du Réseau- L, dont les modalités d'organisation et de fonctionnement s'inspirent des principes adoptés dans le rapport-préavis 192bis de 1985 et ont, sans doute, inspiré le législateur cantonal. C'est désormais sous ce régime cantonal, récemment modifié par la révision de la Loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) en 2018, que l'offre en places d'accueil sur le territoire lausannois n'a cessé de se développer depuis⁶.

7. La politique d'accueil de jour du Réseau-L : état des lieux et perspectives

L'accueil de jour lausannois a connu un développement exponentiel durant les 20 dernières années, et repose sur plus de 80 structures municipales ou subventionnées réparties sur plus de 100 sites. Ces prestations sont assurées par environ 1'800 collaborateurs et collaboratrices, couvrant l'accueil préscolaire, parascolaire et en milieu familial. Afin d'établir les développements qui doivent permettre de répondre aux besoins des familles lausannoises, il est nécessaire d'analyser l'offre existante, la demande exprimée par les parents et leur évolution au cours des dernières années.

La politique d'accueil de jour de la Municipalité est mise en œuvre par le Réseau-L depuis 2008. Elle se divise en un domaine préscolaire pour les enfants de quatre mois à quatre ans et un domaine parascolaire pour les enfants de quatre ans révolus jusqu'à 12 ans (de la 1P à la 8P), complétés par l'accueil de jour en milieu familial qui offre lui des places pour les enfants de quatre mois à 12 ans. S'ajoutent à ces trois domaines, des prestations dites de « vacances » qui concernent uniquement la population parascolaire.

La loi cantonale sur l'accueil de jour (LAJE) assigne depuis 2018 trois missions aux réseaux reconnus par la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) : la conciliation famille-travail, la socialisation et la prévention, trois missions à remplir au sein d'au moins deux des trois types d'accueil. La stratégie mise en œuvre par le Réseau-L depuis sa création vise d'abord à répondre aux besoins de la conciliation famille-travail avec la mise à disposition de places dans les structures à temps d'ouverture élargi (TOE) que sont les centres de vie enfantine, municipaux ou subventionnés. Ces structures offrent également des places au motif de la socialisation et de la prévention⁷ dans un rôle complémentaire aux

⁶ L'histoire de la politique d'accueil de jour est développée à l'annexe 2 du présent rapport-préavis.

⁷ Ces deux missions ont été explicitement introduites dans la version actuelle de la LAJE (art. 3a), entrée en vigueur en 2018.

structures à temps d'ouverture restreint (TOR), les haltes-jeux ou les jardins d'enfants, qui en font leur mission principale.

Seront présentées dans un premier temps quelques données chiffrées rétrospectives relatives à l'accueil de jour collectif préscolaire (7.1), parascolaire (7.2) et en milieu familial (7.3), valables pour la précédente législature (2016-2021). Quelques éléments méthodologiques éclairant les résultats passés et les développements projetés seront ensuite présentés (7.4). Nous nous concentrerons dans un troisième temps (7.5) sur la présentation de la stratégie de développement du domaine préscolaire. Celle-ci s'appuie sur les projections en nombre d'enfants prévus et en nombre de places nécessaires sur la base des résultats du rapport mandaté auprès de la société Microgis dont la version complète figure en annexe du présent rapport-préavis⁸.

Le Réseau-L regroupe aujourd'hui les institutions suivantes :

Tableau 1 : le Réseau-L en chiffres (état au 31.12.2021)

| Structure | Nombre | Places |
|--|--------|--------|
| CVE municipal | 16 | 1'202 |
| Structure préscolaire privée subventionnée | 36 | 2'269 |
| Structure préscolaire privée non subventionnée | 3 | 226 |
| APEMS | 30 | 2'568 |
| Accueil parascolaire 7P-8P | 4 | 108 |
| Accueil en milieu familial⁹ | 1 | 256 |
| Halte-jeux | 11 | 130 |
| Centre aéré urbain | 12 | 144 |
| Centre aéré d'été | 1 | 60 |
| Accueil mixte pré- et parascolaire¹⁰ (La Chotte) | 1 | 60 |

Source : SGEJQ, SEP, SPE.

Remarque : par rapport au tableau 3 ci-dessous (p. 14), il faut noter que le 852 places 1P-2P en UAPE sont distribuées ici dans les différentes structures d'accueil collectif préscolaire (CVE et structures privées). Elles sont par contre intégrées dans le total des places parascolaires dans le tableau 3 ci-dessous.

7.1 Etat des lieux de l'accueil préscolaire

Dans le tableau qui suit, nous présentons pour la première fois une évolution qui détaille les données du domaine préscolaire avec une distribution par groupes : bébés, trotteurs et moyens. Cette manière de faire permet de lier ces données avec les analyses produites dans le rapport Microgis qui usent également de ces distinctions de la population préscolaire.

⁸ S. Gaillard et A. Pointet : *Evaluation des besoins en matière de places d'accueil des enfants à Lausanne à 5 et 10 ans*. Rapport final, Microgis, mars 2021. Les projections et les développements envisagés pour l'accueil parascolaire seront quant à eux détaillés dans le rapport-préavis relatif au postulat De Paolis et consorts.

⁹ Cette structure de coordination pilote une équipe de 76 accueillantes en milieu familial (AMF).

¹⁰ La Chotte abrite un UAPE, une halte-jeux ainsi qu'un espace pour les 11-16 ans.

Tableau 2 : Evolution de l'accueil préscolaire 2016-2021¹¹

| Groupes/Année | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 16-21 |
|----------------------|---------------------|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|
| Bébés | Enfants | 2'480 | 2'545 | 2'472 | 2'458 | 2'369 | 2'291 | |
| | Places | 554 | 618 | 631 | 672 | 672 | 663 | +109 pl. |
| | Contrats | 913 | 934 | 947 | 964 | 964 | 923 | |
| | Enfant/place | 1,65 | 1,51 | 1,50 | 1,43 | 1,43 | 1,39 | |
| | Tx de couverture | 22% | 24% | 26% | 27% | 28% | 29% | +7 pts |
| | Tx de recours | 37% | 37% | 38% | 39% | 41% | 40% | +3 pts |
| | Tx de couverture VD | voir total 0-4 ans | | | | | | |
| Trotteurs | Enfants | 1'544 | 1'517 | 1'593 | 1'541 | 1'554 | 1'479 | |
| | Places | 594 | 672 | 728 | 772 | 779 | 793 | +199 pl. |
| | Contrats | 933 | 955 | 1'017 | 1'018 | 1'008 | 1'008 | |
| | Enfant/place | 1,57 | 1,42 | 1,40 | 1,32 | 1,29 | 1,27 | |
| | Tx de couverture | 38% | 44% | 46% | 50% | 50% | 54% | +16 pts |
| | Tx de recours | 60% | 63% | 64% | 66% | 65% | 68% | +8 pts |
| | Tx de couverture VD | voir total 0-4 ans | | | | | | |
| Moyens | Enfants | 2'304 | 2'465 | 2'362 | 2'368 | 2'415 | 2'415 | |
| | Places | 1'018 | 1'114 | 1'152 | 1'162 | 1'180 | 1'185 | +167 pl. |
| | Contrats | 1'544 | 1'572 | 1'599 | 1'553 | 1'572 | 1'573 | |
| | Enfant/place | 1,52 | 1,41 | 1,39 | 1,34 | 1,33 | 1,33 | |
| | Tx de couverture | 44% | 45% | 49% | 49% | 49% | 49% | +5 pts |
| | Tx de recours | 67% | 64% | 68% | 66% | 65% | 65% | -2 pts |
| | Tx de couverture VD | voir total 0-4 ans | | | | | | |
| TOTAL 0-4 ans | Enfants | 6'328 | 6'527 | 6'427 | 6'367 | 6'338 | 6'185 | |
| | Places | 2'166 | 2'404 | 2'511 | 2'606 | 2'631 | 2'641 | +475 pl. |
| | Contrats | 3'390 | 3'461 | 3'563 | 3'535 | 3'544 | 3'504 | |
| | Enfant/place | 1,57 | 1,44 | 1,42 | 1,36 | 1,35 | 1,33 | |
| | Tx de couverture | 34% | 37% | 39% | 41% | 42% | 43% | +9 pts |
| | Tx de recours | 54% | 53% | 55% | 56% | 56% | 57% | +3 pts |
| | Tx de couverture VD | 20,5% | 21,2% | n/a | 22,5% | 23% | n/a | +2,5 pts |

Sources : Statistique Vaud, SEP, SPE, Base de données ICARE au 31.12 de chaque année.

Légende :

« Enfants » : nombre d'enfants de l'âge considéré dans la population lausannoise.

« Places » : nombre de places offertes total dans les trois types d'IPE du Réseau-L.

« Contrats » : nombre d'enfants inscrits et consommant une prestation dans les trois types d'IPE du Réseau-L.

« Enfant/place » : rapport entre le nombre d'enfants inscrits et le nombre de places.

« Tx de couverture » : rapport entre le nombre de places offertes et le nombre d'enfants de l'âge considéré.

« Tx de recours » : rapport entre le nombre d'enfants inscrits (contrats) et le nombre d'enfants de l'âge considéré.

Remarque : il n'y a pas eu d'enquête cantonale en 2018 (n/a) et les données pour l'année 2021 seront connues en août 2022.

Les 475 nouvelles places créées entre 2016 et 2021 ont absorbé partiellement la demande croissante et contribué à améliorer les taux de couverture et de recours pour les trois groupes. Cette forte progression moyenne ne doit pas masquer les difficultés particulières et connues du secteur des bébés pour lequel la demande est forte et l'offre encore à améliorer. La baisse globale du nombre d'enfants par place, dans tous les secteurs, est à souligner ; les taux calculés au niveau cantonal en comparaison avec la situation lausannoise est à relever : le taux de couverture cantonal moyen s'est également amélioré, mais moins vite que le taux de couverture lausannois alors que celui-ci est déjà nettement plus élevé.

7.2 Bref état des lieux de l'accueil parascolaire

Il s'agit ici de présenter un aperçu de l'évolution du domaine parascolaire pour les années 2016 à 2021 dans le but de compléter l'état des lieux du Réseau-L. Suite à l'entrée en

¹¹ La nomenclature retenue ici pour décrire les secteurs du domaine préscolaire (bébés, trotteurs, moyens) est celle utilisée dans le rapport Microgis et courante dans les milieux de la petite enfance. Nous l'avons gardée pour des raisons de cohérence. L'OAJE distingue quant à lui les secteurs « nurserie », « trotteurs » et « grands ».

vigueur du concordat Harmos et de la nouvelle loi sur l'enseignement obligatoire, les années du cycle initial sont désormais intégrées dans le premier cycle primaire. Les enfants lausannois sont généralement pris en charge dans les Unités d'accueil pour écoliers (UAPE), rattachées aux structures préscolaires. Toutefois, plusieurs sites parascolaires offrent un accueil 1-2P, et cette offre est appelée à se développer. A l'heure actuelle, 110 enfants (en mai 2022) en âge d'être en UAPE sont inscrits dans quatre APEMS¹². Nous avons pris le parti ici de les intégrer dans la statistique du domaine parascolaire, notamment à des fins de comparabilité avec le dispositif cantonal.

Par ailleurs, la Ville développe pour les élèves de 7P-8P une prestation d'accueil de jour sur inscription, à midi et après le temps de l'école et conforme aux exigences de la LAJE. Auparavant, les prestations d'accueil pour cette classe d'âge s'organisaient sous forme de réfectoires avec un accueil libre à midi et de devoirs accompagnés après l'école. Un accueil les après-midi est proposé également sur deux sites en collaboration avec la FASL. Dans le cadre de projets pilotes conformes aux exigences de la LAJE, 252 places sont offertes dans le Réseau-L et 408 enfants les occupent. A la rentrée 2022, 6 des 8 sites scolaires qui hébergent des 7P-8P offrent un accueil parascolaire complet. Au fur et à mesure du développement de la prestation, ils intégreront les statistiques du parascolaire qui couvrira alors l'ensemble des années scolaires primaires (1P à 8P)¹³. L'ensemble des développements relatifs au domaine parascolaire sera détaillé dans le rapport au postulat de Mme De Paolis et consorts déjà évoqué.

Tableau 3 : Evolution de l'accueil parascolaire 1P-6P (2016-2021)

| 1P-6P | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 16-21 |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Enfants | 7'844 | 7'746 | 7'901 | 7'981 | 7'985 | 8'066 | |
| Places R-L | 3'134 | 3'281 | 3'263 | 3'260 | 3'397 | 3'530 | +397 |
| Contrats R-L | 4'333 | 4'354 | 4'369 | 4'345 | 4'181 | 4'387 | |
| Enfant/place | 1,38 | 1,33 | 1,34 | 1,33 | 1,23 | 1,24 | |
| Contrats Lausanne | 4'332 | 4'350 | 4'366 | 4'341 | 4'177 | 4'383 | |
| Tx de couverture R-L | 40% | 42% | 41% | 41% | 43% | 44% | +4% |
| Tx de recours R-L | 55% | 56% | 55% | 54% | 52% | 54% | -1% |

Source : SGEJQ, SEP, StatVD (mai 2022). Etat au 31.12 de chaque année.

Remarque : le nombre de places pour les 1P-2P additionne les places en UAPE (852) et celles proposées en APEMS (166) au 31.12.2021. Cette distinction sera caduque avec le transfert progressif de toutes les places 1P-2P vers les APEMS. Nous avons décidé ici d'intégrer ces données dans la catégorie 1P-6P. Les places en APEMS pour les 7P-8P sont au nombre de 252 au 22.8.2022 et ne sont donc pas comptabilisées ici. Cette politique va se développer et nous intégrerons ces données dans les rapports ultérieurs.

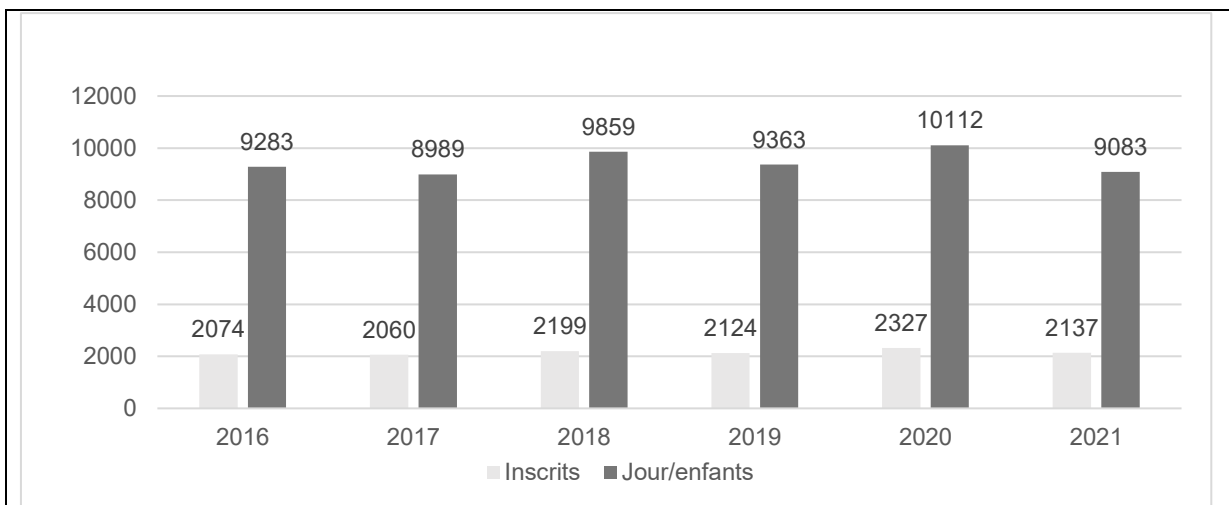
Enfin, les prestations dites « de vacances » sont complémentaires aux prestations d'accueil parascolaire. Elles sont de plusieurs types : les prestations délivrées par les centres aérés urbains et le centre aéré d'été de Béthusy sont rattachées organisationnellement aux APEMS et, à ce titre, surveillées et autorisées par l'OAJE. Les camps de vacances et les écoles à la montagne (au Planemard, à Château-d'Oex et à la Barboleusaz) ne font pas partie du Réseau-L car considérés comme des prestations « résidentielles » et à ce titre surveillées par le DFJC. De même, plusieurs prestations dites libres, abritées par le Centre vaudois d'aide à la jeunesse (CVAJ), l'Espace des Inventions (EDI) à la Vallée de la

¹² Il s'agit des APEMS de Riant-Pré, Diablerets, Vers-chez-les-Blanc et des Petits Cailloux, ce dernier accueillant toutefois des enfants de 2P à 4P.

¹³ Rapport-préavis 2021/11 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 5e et 6e année primaire » et réponse au postulat de M. Manuel Donzé – « Les devoirs surveillés à Lausanne : va-t-on vers une dégradation des conditions de ces prestations ? ».

Jeunesse, la Fondation pour l'animation socioculturelle lausannoise (FASL) au travers des maisons de quartiers ou des centres socio-culturels, ou celles organisées au titre de Passeport Vacances, ne sont pas subventionnées par la FAJE ni surveillées par l'OAJE. Le tableau 5 ci-dessous présente les statistiques relatives aux centres aérés urbains (CAU) et au centre aéré d'été de Béthusy (CA), intégrées au Réseau-L, ainsi que les camps de vacances (hors Réseau-L). Toutes ces prestations sont pilotées par la Direction enfance, jeunesse et quartiers et constituent des prestations complémentaires à l'offre parascolaire de l'année scolaire.

Tableau 5 : Evolution du domaine Vacances 2016-2021



Source : SGEJQ-Domaine accueil vacances (DAV)

7.3 Accueil en milieu familial

En complément aux structures d'accueil collectif pré- et parascolaire, l'accueil familial de jour constitue également une prestation d'accueil qui offre depuis plusieurs années un nombre de places qui oscille entre 270 et 300. Il y a 76 accueillantes en milieu familial (fin 2021). Nous distinguons ici les enfants selon leur degré de scolarisation, ce qui permet d'avoir une vue plus fine, avec les tableaux ci-dessus, de l'ensemble de l'offre du Réseau-L pour les enfants considérés. Les mesures que la Municipalité propose de mettre en œuvre au sujet de ce type d'accueil fait l'objet d'un développement au point 7.4.3 ci-dessous.

Tableau 4 : Evolution de l'accueil familial de jour 2016-2021 (nombre d'enfants accueillis).

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Pré-scolaire | 200 | 234 | 223 | 204 | 170 | 186 |
| 1P-2P | 41 | 39 | 39 | 43 | 48 | 42 |
| 3P-8P | 34 | 45 | 48 | 54 | 45 | 44 |
| TOTAL | 275 | 318 | 310 | 301 | 263 | 272 |

Source : AMIFA, mai 2022. Etat au 31.12 de chaque année.

7.4 Méthodes et enjeux de la politique d'accueil de jour dans le domaine préscolaire¹⁴

Le Réseau-L aussi bien que la LAJE, à son article 3a, définissent plusieurs missions à l'accueil de jour : la conciliation, l'éducation, la socialisation et la prévention. La priorité de l'accueil est donnée aux besoins de la conciliation famille-travail pour les ménages dont les deux parents sont actifs sur le marché de l'emploi. Toutefois, l'éducation, qui vient compléter les apprentissages familiaux et scolaires, est le premier bénéfice pour les enfants. Elle vient garantir la qualité qui permet aussi à des parents de confier en toute confiance leurs enfants à une structure d'accueil de jour. De manière secondaire, le Réseau- L offre des places dites de « socialisation » ou de « prévention » visant à favoriser l'égalité des chances et l'intégration sociale pour les enfants accueillis et, indirectement, de leurs parents. Il convient d'abord de bien comprendre les mécanismes qui régissent tant l'offre que la demande en places d'accueil, dans le domaine préscolaire comme parascolaire (7.4.1 et 7.4.2). A la lumière de ces principes généraux, il s'agira dans un deuxième temps de préciser les stratégies engagées par la Ville, dans les domaines considérés, dans le but d'une part d'augmenter le nombre de places et d'autre part de répondre au plus près possible aux besoins des parents et des enfants tout en respectant les exigences posées par le cadre normatif prévu par la LAJE et contrôlé par l'OAJE (7.5).

7.4.1 Identifier la quantité et la qualité de la demande

L'évolution démographique

Trois grands groupes de facteurs sont utiles pour identifier la demande en place d'accueil au niveau communal¹⁵. Le premier est d'ordre très général, il regroupe les enseignements issus de l'analyse démographique. Celle-ci permet d'identifier, tant de manière rétroactive que prospective, les dynamiques qui gouvernent l'évolution de la population et ses déplacements à l'intérieur même du territoire communal. Une demande brute (ou théorique) peut être identifiée sur la base d'un pourcentage de nouvelles naissances, de la taille probable d'un groupe d'âge spécifique à un moment particulier. A ce stade, il est établi également par exemple que les ménages avec des enfants en âge préscolaire sont davantage mobiles qu'une fois ceux-ci scolarisés. Selon les projections démographiques établies dans le rapport Microgis, les effectifs préscolaires vont augmenter de 4,7% d'ici à 2025 et de 14,3% à l'horizon 2030.

La situation économique des ménages

Ces considérations générales sont ensuite influencées par les facteurs liés à l'emploi et à la situation économique des parents. Le niveau de revenu, le fait d'être un ménage monoparental, la distance entre le domicile et le lieu de travail ou la disponibilité de l'un des parents à la pause de midi sont notamment des critères importants qui vont déterminer le recours à une place d'accueil. Le taux d'occupation des parents, en particulier de la mère, encore aujourd'hui plus souvent à temps partiel que le père¹⁶, est également essentiel : on sait à cet égard qu'une mère employée à temps partiel aura statistiquement tendance à augmenter son taux d'occupation à mesure que les enfants grandissent mais à diminuer celui-ci dès que l'enfant est scolarisé.

¹⁴ L'ensemble de ce chapitre 7.4 vaut globalement aussi pour le domaine parascolaire. Toutefois, plusieurs spécificités le caractérisent qui seront évoquées dans le rapport en réponse au postulat De Paolis et consorts déjà évoqué.

¹⁵ Les éléments présentés ici sont repris du rapport mandaté par la FAJE en 2018 et réalisé par les sociétés Microgis et Evaluanda, « Evaluation des besoins en matière de places d'accueil des enfants dans le Canton de Vaud à 5 et 10 ans », en particulier aux pages 14-15.

¹⁶ L'analyse ne considère ici que les ménages de type hétérosexuel dans lesquels c'est encore le modèle du « male breadwinner » qui domine largement.

Des facteurs socioculturels

Ensuite, ces facteurs sont également influencés par une série de contraintes ou de ressources que l'on peut nommer « socioculturelles ». Elles renvoient à des éléments difficilement quantifiables ou repérables sans mener d'enquête de terrain plus approfondie. Au fait de disposer de grands-parents ou d'un réseau de relations amicales ou familiales peut s'ajouter une certaine conception de la famille ou de la « bonne » parentalité pour modeler une demande qui sera *in fine* nuancée par une série de préférences personnelles ou individuelles.

La politique de l'offre

Enfin, un dernier facteur est à considérer qui va modeler les contours de la demande telle que définie jusqu'ici : la politique de l'offre. Difficile, par définition, à mesurer exactement parce que purement théorique, ce facteur fait sans doute qu'une partie de la demande institutionnelle augmente à mesure que s'améliore l'offre localisée de places d'accueil en raison de l'appropriation progressive de la prestation par les parents. Il est possible à l'inverse que face à une incertitude liée à une prévisibilité moindre de l'offre, les parents cherchent une solution informelle plus stable et plus durable.

Fort de ces considérations générales, il s'agira de présenter plus loin les contours de la demande concrète qui s'exerce sur le territoire communal lausannois dans le domaine préscolaire (7.5).

7.4.2 Proposer une offre adaptée aux besoins et conforme aux exigences de qualité

Compter les places

Dénombrer les places pour évaluer la réponse à la demande n'est pas un exercice aussi simple qu'il n'y paraît. Le domaine préscolaire comme le domaine parascolaire recèlent des spécificités. Dans le préscolaire, chaque place est offerte pour des enfants répartis en trois grandes catégories définies selon l'âge des enfants de zéro à quatre ans : les bébés (quatre mois à 18-24 mois), les trotteurs (18-24 mois à 36 mois) et les moyens (36 mois à l'entrée en 1P)¹⁷. L'identification complète de l'offre disponible sur le territoire de la commune est impossible ici parce que le Réseau-L n'inclut pas, et pour cause, les places proposées par les crèches privées (hors partenariat d'entreprise) ni ne peut décompter les solutions informelles auxquelles recourt une partie des ménages. La méthode est quelque peu différente pour le domaine parascolaire dans lesquels trois moments, et trois types de places, sont considérés : le matin avant l'école, à midi et après le temps de l'école. Par ailleurs, il convient de distinguer les places « autorisées » qui remplissent les diverses exigences contrôlées par l'OAJE (sous réserve d'avoir à disposition les postes éducatifs nécessaires) et les places « offertes » qui sont effectivement mises à disposition dans une structure.

Créer les places

La politique de l'offre mise en œuvre par le Réseau-L a permis d'augmenter le nombre de places offertes de manière significative afin de faire face à une demande croissante. Cette augmentation se traduit d'abord par la création de places « en dur », c'est-à-dire par l'acquisition ou la location de locaux qu'il s'agit d'adapter ensuite aux différentes exigences posées par les législations cantonales, les normes de reconnaissance de l'OAJE et les contraintes financières fixées par la Municipalité : prix de la location au m², normes de sécurité, d'hygiène, mètres carrés minimum selon la prise en charge prévue, infrastructures, espaces dédiés au personnel, etc. D'autres contraintes pèsent encore sur

¹⁷ Les enfants inscrits dans les UAPE ressortent de la statistique du préscolaire. Ils seront toutefois progressivement intégrés dans la statistique du parascolaire à partir de la rentrée 2022.

cette création de places : il s'agit de trouver des lieux qui s'inscrivent de manière cohérente sur la carte des établissements scolaires et des CVE afin de garantir une couverture intelligente des besoins pour l'ensemble des quartiers ou secteurs de la Ville. Dans le cadre du parascolaire, les besoins de locaux sont désormais pris en compte de manière régulière dans le cadre des projets de constructions de nouveaux bâtiments scolaires.

Encadrer les places

Créer une place, c'est non seulement trouver un lieu physique pour y placer un enfant, c'est aussi engager du personnel d'encadrement. Le Canton, via l'Office de l'accueil de jour des enfants (OAJE), délivre les autorisations d'exploiter en définissant une série de normes à respecter. Parmi celles-ci, figurent différentes dispositions relatives au taux d'encadrement pédagogique et au niveau de formation requis pour chaque catégorie d'enfants pris en charge. Ainsi, le nombre maximal d'enfants pris en charge par équivalent plein temps (ept) d'encadrement varie à l'intérieur du domaine préscolaire (5/7/10 enfants pour, respectivement, les bébés, les trotteurs et les moyens), mais également entre le préscolaire et le parascolaire, ce dernier fonctionnant sur la base d'un groupe de 12 enfants pour une personne formée. Pour le parascolaire, les normes distinguent les différents niveaux : jusqu'au 4P, une personne peut prendre en charge 12 enfants, 15 jusqu'en 6P et 18 pour les 7P-8P. Le Réseau-L offre ici une meilleure prise en charge, ayant décidé de garder le ratio de 1/12 pour l'ensemble du parascolaire 1P-6P et un ratio de 1/15 pour les 7P-8P. Enfin, l'OAJE définit également le pourcentage à respecter dans les qualifications des équipes éducatives entre personnel formé (secondaire 2 et tertiaire) et personnel non formé¹⁸.

Financer les places

La LAJE pose le principe de l'autonomie des réseaux dans l'établissement de leur politique tarifaire (art. 29 al.1) tout en stipulant que l'accessibilité financière aux prestations doit être garantie (art. 29 al. 2). Elle précise dans ce but deux exigences. La première est la prise en considération du revenu des personnes ayant en charge l'entretien des enfants placés. La seconde concerne le coût moyen. Il s'agit en la matière de vérifier que la participation financière des parents ne dépasse pas le coût d'exploitation des places offertes dans le réseau. En date du 12 août 2022, la FAJE, conformément aux articles 28 de son règlement et de l'article 50 de la LAJE, a adopté des « Dispositions relatives à l'aide à la pierre ». Elle peut dorénavant, via un fonds constitué par ces dispositions, octroyer des subventions lors de projets de nouvelles constructions ou pour financer des travaux visant à augmenter la capacité d'accueil des structures. D'un montant forfaitaire de CHF 4'300.- pour une place en préscolaire et de CHF 3'300.- pour une place en parascolaire, cette aide à la pierre est versée en fonction du nombre de places autorisées par l'OAJE dans la structure considérée.

7.5 La stratégie du Réseau-L dans le domaine préscolaire : faire face à une pression différenciée et offrir des places de qualité

La stratégie déployée par le Réseau-L dans le domaine préscolaire s'appuie sur les conditions cadres définies ci-dessus. Afin de tendre prioritairement vers l'octroi d'une place d'accueil de jour pour tout ménage qui en fait la demande, d'abord au motif de la conciliation famille-travail, il convient de saisir au mieux l'offre et la demande au plus près de la réalité des quartiers, de leurs caractéristiques socio-démographiques et de la mobilité interne au territoire communal (7.5.1). Il s'agit ensuite de présenter les actions prévues à

¹⁸ Un système similaire existe pour le parascolaire où les normes sont édictées, pour l'ensemble du Canton, par l'Etablissement intercommunal pour l'accueil collectif parascolaire primaire (EIAP) qui a toutefois délégué à l'OAJE les tâches de surveillance et de délivrance des autorisations d'exploiter.

court et moyen terme qui permettent d'augmenter les places « en dur » et de préciser les contours et les outils d'une planification à plus long terme (7.5.2). Nous concluons ensuite ce chapitre sur la présentation d'autres leviers à disposition et d'autres mesures envisagées qui permettront d'augmenter la marge de manœuvre du Réseau-L dans la création de places (7.5.3) tout en garantissant la qualité des prestations délivrées (7.5.4).

7.5.1 Une évolution démographique qui génère une pression croissante et différenciée par quartiers

L'évolution démographique en lien avec les grands projets urbains va faire progresser les effectifs préscolaires de 4,7% d'ici 2025 et de 14,3% à l'horizon 2030. Quant au taux d'activité des parents, il devrait augmenter de 5,4% d'ici 2025 et de 10,8% en 2030 selon l'étude menée par la société Microgis sur mandat du Service de la petite enfance de la Ville de Lausanne (mars 2021). Ces évolutions, ainsi que la tendance au recul des solutions de garde informelles, auront un effet direct sur le besoin en nouvelles places d'accueil. La pression actuelle va donc continuer de progresser et il est utile de rappeler ici que cette pression n'est uniforme ni dans le temps ni dans l'espace. En effet, les ménages se déplacent en fonction du cycle de vie. D'une manière schématique, les familles avec des enfants en bas âge sont majoritairement localisées dans le centre et le sud de la ville. Une bonne partie d'entre elles a tendance ensuite à se déplacer à mesure que les enfants grandissent ou que d'autres enfants arrivent, pour rejoindre des quartiers plus périphériques. Corollaire de ce qui précède, la pression s'exerce donc de manière différentielle sur les quartiers et il convient de décrire les mécanismes de l'offre et de la demande à ce niveau avant de lister quelques mesures envisagées pour y faire face.

Décrire l'offre actuelle au niveau local pour mieux la piloter

Les analyses menées sur la base des contrats et des données démographiques montrent que les places offertes correspondent à un taux de couverture (places offertes/nombre d'enfants) de 36,8% (31,1% si on soustrait les places offertes aux enfants « hors Lausanne » dans le cadre de conventions avec des employeurs ou des institutions de formation et d'insertion). Ce taux est de 23,4% en nurserie (19,7%), 44,2% (37 %) pour les trotteurs et 47,7% (40,4%) chez les moyens. Il est de 38,4% pour les 1-2P. Le taux de couverture est plus élevé pour les enfants les plus âgés pour deux motifs : il correspond d'une part à la volonté de pouvoir maintenir l'accueil des enfants pour lesquels une solution de garde a été trouvée. D'autre part, le taux d'encadrement fixé par l'OAJE favorise l'organisation de structures préscolaires accueillant 5 bébés, 7 trotteurs et 10 moyens ou un multiple de ces chiffres. La différence entre le taux d'encadrement des groupes moyens et des 1-2P peut s'expliquer par les besoins de socialisation particulièrement importants avant l'entrée à l'école.

Saisis au niveau des 18 quartiers de la Ville de Lausanne, ces taux expriment de fortes variations qui se traduisent par une pression différentielle sur les institutions d'accueil de jour. Les quartiers de Maupas-Valency, Montoie-Bourdonnette, Vallon-Béthusy ainsi que les zones dites foraines sont ceux qui présentent un taux de couverture plus important ; à contrario, les quartiers de Montchoisi, Centre, Chailly-Rovéréaz et Borde-Bellevaux sont les plus bas de la ville.

Tableau 6 : Taux de couverture dans le domaine préscolaire par quartiers

| Quartier | Nursery | Trotteurs | Moyens | Préscolaire |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Montchoisi | 12.2% | 26.4% | 34.3% | 23.1% |
| Centre | 17.1% | 28.7% | 27.1% | 23.5% |
| Chailly/Rovéréaz | 19.2% | 19.3% | 32.6% | 23.5% |
| Borde/Bellevaux | 16.5% | 24.3% | 32.6% | 24.0% |
| Sauvabelin | 15.5% | 35.1% | 30.2% | 25.7% |
| Vinet/Pontaise | 21.7% | 22.3% | 32.7% | 25.7% |
| Sous-Gare/Ouchy | 17.8% | 32.4% | 30.1% | 26.1% |
| Beaulieu/Grey/Boisy | 16.1% | 30.7% | 35.4% | 26.9% |
| Bossons/Blécherette | 19.6% | 36.7% | 34.8% | 29.4% |
| Sébeillon/Malley | 18.9% | 36.8% | 38.8% | 29.9% |
| Florimont/Chissiez | 14.5% | 35.4% | 51.2% | 30.1% |
| Sallaz/Vennes/Séchaud | 16.8% | 38.3% | 42.0% | 30.1% |
| Montriond/Cour | 17.0% | 35.7% | 46.9% | 31.5% |
| Mousquines/Bellevue | 26.5% | 38.9% | 40.0% | 34.2% |
| Maupas/Valency | 21.5% | 45.8% | 49.7% | 36.6% |
| Montoie/Bourdonnette | 23.6% | 44.5% | 49.7% | 37.8% |
| Zones foraines | 31.5% | 61.4% | 55.1% | 46.8% |
| Vallon/Béthusy | 28.4% | 51.1% | 65.1% | 47.2% |
| Lausanne | 19.7% | 37.0% | 40.4% | 31.1% |

Source : Microgis (2021). Taux de couverture observé dans les différents quartiers de la ville selon les groupes d'âge retenus et en moyenne pour l'ensemble du domaine préscolaire. Le couleur rouge met en évidence un taux situé au-dessous de la moyenne communale en beige. A l'opposé la couleur bleue met en évidence un taux supérieur à la moyenne. Ne sont considérés ici que les enfants domiciliés à Lausanne. Si l'on inclut les enfants hors Lausanne qui bénéficient des prestations du Réseau-L, le taux de couverture se monte à 36.8%.

Remarque : Ce taux s'appuie sur les données issues du registre des habitants fournies par la Ville à la société Microgis en 2018. Le taux de couverture indiqué dans le tableau 2 ci-dessus est supérieur en 2021. Cela s'explique notamment par la baisse importante du nombre d'enfants entre 2018 et 2021 (-345) dont près de la moitié pour les bébés (-181).

Légende : les 18 quartiers sont des secteurs statistiques définis pour ses enquêtes par l'Office d'appui économique et statistique de la Ville de Lausanne (OAES).

Pour affiner ce tableau, il est utile de rappeler que tous les enfants de 0 à 4 ans n'occupent pas une place tous les jours de la semaine. L'adéquation entre les demandes et le nombre de places n'est jamais parfaite : la plus forte demande concerne avant tout les mardis et les jeudis, suivis des lundis. Les mercredis et les vendredis étant privilégiés comme jour de congé par les personnes qui sont à temps partiel. Elles sont ainsi davantage susceptibles de trouver des solutions de garde non-institutionnelle. L'objectif assigné aux CVE et aux structures privées est de 90% d'occupation.

Après la description de cette offre, il convient maintenant de préciser le fonctionnement de la demande afin d'identifier les leviers que la Ville peut mobiliser, sur l'offre surtout mais sur la demande éventuellement, pour répondre au mieux aux besoins en places d'accueil.

*Modéliser la demande pour mieux la comprendre*¹⁹

L'outil naturel pour évaluer la demande est la Liste d'attente centralisée (LAC), sur laquelle figure chaque enfant qui fait ou a fait l'objet d'une demande de prise en charge, avec la date d'accueil souhaitée. Il est ainsi possible de voir le nombre d'enfants n'ayant pas obtenu de place à la date souhaitée, qui peut être interprétée comme le nombre de places

¹⁹ Les aspects méthodologiques sont présentés de manière plus détaillée dans le rapport de la société Microgis, annexé au présent rapport-préavis.

manquantes à un moment donné. La LAC paraît un outil pertinent pour identifier la demande à court ou moyen terme ; toutefois, elle n'informe pas sur l'évolution de la demande à long terme, son ampleur et ses causes. C'est la raison pour laquelle une étude a été confiée à Microgis incluant une modélisation de la demande future. Nous en re prenons ci-dessous le raisonnement.

Nous partons de l'hypothèse initiale d'une demande théorique de 100% de besoins en place d'accueil. Dit autrement, tous les ménages avec des enfants entre quatre mois et quatre ans demandent une prise en charge sur cinq jours. Sur cette base, pour coller le mieux possible à une réalité qui est bien plus nuancée, il convient de poser quelques déductions progressives qui prennent en compte les éléments successifs suivants :

- a) le taux des ménages dont au moins un parent est à 100% au foyer. Nous faisons l'hypothèse que ce temps à domicile peut être utilisé à des fins de garde non institutionnelle. A Lausanne, selon les sources de l'Office fédéral de la statistique (OFS) discutées dans le rapport Microgis (2021), ce taux se monte à 22,1% ;
- b) sur les 77,9% de ménages encore concernés par un besoin de garde, il convient d'identifier le taux des parents qui travaillent à temps partiel. Ce temps partiel est ensuite consolidé en équivalents plein temps. Au final, à Lausanne, on peut estimer ce taux équivalent à 29,1% ;
- c) à ce taux compressé, il faut ajouter le taux de ménages dont les deux parents travaillent à 100%, soit 13,7% : nous atteignons alors un total de 42,8%. Ce taux correspond à un taux de couverture idéal théorique. Dit autrement, pour faire face à la demande actuelle pour les seuls motifs de conciliation, il faut disposer de 42,8 places pour accueillir 100 enfants²⁰.

²⁰ L'analyse de Microgis établit ensuite des hypothèses secondaires relatives à la fixation d'un taux idéal qui prenne en compte d'autres facteurs notamment liés à la demande en places de socialisation-prévention. Le détail de cette méthode figure dans le rapport joint au présent rapport-préavis en pages 25 et 26.

Tableau 7 : Taux de couverture idéal et offert par quartier dans le domaine préscolaire du Réseau-L²¹.

| Quartier | Taux de couverture % | | |
|-----------------------|----------------------|--------|-------|
| | idéal | offert | écart |
| Zones foraines | 44,1 | 46,8 | 2,7 |
| Montoie/Bourdonnette | 35,3 | 37,8 | 2,5 |
| Vallon/Béthusy | 44,8 | 47,2 | 2,4 |
| Maupas/Valency | 41,4 | 36,6 | -4,8 |
| Sébeillon/Malley | 38,5 | 29,9 | -8,6 |
| Bossons/Blécherette | 38 | 29,4 | -8,6 |
| Borde/Belleaux | 35,3 | 24 | -11,3 |
| Beaulieu/Grey/Boisy | 38,9 | 26,9 | -12 |
| Sallaz/Vennes/Séchaud | 43,1 | 30,1 | -13 |
| Florimont/Chissiez | 43,3 | 30,1 | -13,2 |
| Sauvabelin | 40,4 | 25,7 | -14,7 |
| Montriond/Cour | 46,8 | 31,5 | -15,3 |
| Vinet/Pontaise | 44,5 | 25,7 | -18,8 |
| Mousquines/Bellevue | 53,3 | 34,2 | -19,1 |
| Chailly/Rovéréaz | 45,2 | 23,5 | -21,7 |
| Montchoisi | 46,4 | 23,1 | -23,3 |
| Centre | 47,7 | 23,5 | -24,2 |
| Sous-Gare/Ouchy | 50,6 | 26,1 | -24,5 |

Source : Microgis (2021)

La modélisation de la demande et l'identification d'un taux de couverture idéal théorique restent très utiles dans la perspective d'un élargissement de l'accès aux prestations. Il convient toutefois d'assouplir, de compléter et de nuancer ces résultats en prenant en compte non pas la demande théorique, mais la demande exprimée. Dit autrement, il s'agit de comparer le taux de couverture actuel avec le taux qui exprime le rapport entre places demandées (y compris celles qui sont sur la liste d'attente et dont la date demandée est dépassée) et places occupées. Le tableau qui suit a été établi sur la base des données saisies en 2020.

Tableau 8 : Taux de couverture et projections selon la demande idéale et exprimée

| TAUX DE COUVERTURE EN 2020 | | | | |
|----------------------------|----------------------|--------------|---------------|--------------|
| Groupe | Offert actuellement | | Selon demande | |
| | global ²² | Lausanne | exprimée | idéale |
| Bébés | 23.4% | 19.7% | 28.8% | 45.3% |
| Trotteurs | 44.2% | 37.0% | 45.6% | 42.8% |
| Moyens | 47.4% | 40.4% | 45.4% | 39.9% |
| Moyenne | 36.8% | 31.1% | 38.7% | 42.8% |

Source : Microgis (2021)

²¹ A noter que ces calculs ne prennent pas en compte les quelque 300 places fournies par les accueillantes en milieu familial, ni les places offertes par les crèches privées non subventionnées.

²² En comptant les enfants non domiciliés à Lausanne mais accueillis en vertu d'un partenariat avec une entreprise.

Ces mêmes données peuvent être traduites en places offertes et en places à créer pour satisfaire la demande idéale et la demande exprimée.

Tableau 9 : Nombre de places et projections selon la demande idéale et exprimée en 2020

| Groupe | Places offertes | | Places nécessaires enfants Lausanne | | Différentiel enfants Lausanne | |
|--------------|----------------------|--------------|-------------------------------------|--------------|-------------------------------|-------------|
| | Global ²³ | Lausanne | Selon demande exprimée | idéal | Selon demande exprimée | idéal |
| Bébés | 672 | 564 | 825 | 1'299 | -261 | -735 |
| Trotteurs | 779 | 652 | 805 | 755 | -152 | -102 |
| Moyens | 1'142 | 974 | 1'094 | 961 | -120 | 13 |
| Total | 2'593 | 2'191 | 2'724 | 3'014 | -533 | -823 |

Source : Microgis (2021)

Ce tableau permet d'identifier le nombre de places à créer pour satisfaire à la demande actuelle concernant les enfants issus de ménages de la Ville de Lausanne. Si l'on considère la demande idéale, il conviendrait de créer 823 places. Si l'on considère la demande exprimée, ce total se situe à 533 places. Entre 2018, date de la saisie des données utilisées dans le rapport Microgis, et 2021, la population des enfants de 0-4 ans a connu une légère baisse. Au point que le taux de couverture actuel pour cette population (cf. tableau 2, p. 6 ci-dessus) atteint aujourd'hui 43%, soit un taux identique au taux de couverture idéal. Ce taux de couverture est toutefois susceptible d'évoluer d'ici à 2026, compte tenu à la fois de l'augmentation démographique nette (4,7% dans les prévisions de Microgis) et de l'augmentation du nombre de places. A ces deux facteurs principaux, il faut ajouter des variables qui sont difficilement chiffrables mais qui influent sur le taux de couverture idéal : l'augmentation de la demande liée à l'attractivité des prestations proposées ainsi que la diminution probable des taux d'activité partiels des parents par exemple (la liste des différents facteurs sont listés sous le point 7.4.1 ci-dessus).

Dit autrement, pour atteindre un taux de couverture selon la demande susceptible de répondre à tous les besoins exprimés dans le domaine préscolaire en 2026, il faudra sans doute construire davantage que les 533 places évoquées ici. La planification proposée ici se situe entre ce socle et le nombre de places nécessaires identifiées pour répondre à toutes les demandes (833). Elle se décline en deux moments : la création de places en dur (environ 560) et une augmentation des places générée par des modifications de l'organisation actuelle, augmentation estimée à environ 5% des places actuellement existantes.

7.5.2 Planifier la création de places « en dur »

Lors de la précédente législature, plus de 400 nouvelles places ont été créées pour les 0-4ans (cf. tableau 2 ci-dessus). Cette dynamique est indispensable et doit être maintenue pour faire face à la demande qui continue de croître. Le plan de législature 2021-2026 prévoit des investissements de près de 8 millions dévolus à la création de nouvelles places dans le domaine préscolaire. Par ailleurs, trois séries de mesures complémentaires sont prévues, financées par des investissements non-inscrits au plan de législature, qui permettraient également la création de places supplémentaires. A ce jour, de nombreuses démarches ont déjà été engagées et il est possible d'estimer que, d'ici 2026, plus de 560 nouvelles places seront disponibles pour les besoins de conciliation, dont 60% au sein des

²³ En comptant les places prévues pour les enfants hors Lausanne.

CVE municipaux. Outre les moyens financiers, cela implique de s'assurer de la formation de personnel pour maintenir le niveau de qualification et d'identifier les sites à même d'accueillir une structure de jour, dans des quartiers parfois densément habités.

La conclusion de contrats de location ou la construction de nouvelles places sont des processus complexes lors desquels, dans toute la mesure du possible, les besoins des différents quartiers sont pris en compte. La priorité de la Municipalité consiste dans ce but à améliorer le taux de couverture dans les quartiers les moins bien dotés actuellement. De manière globale, cet objectif permettrait de répondre à la demande exprimée actuelle. Les projets en cours ou prévus jusqu'en 2026 sont détaillés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 10 : Plan de développement du domaine préscolaire du Réseau-L 2022-2026

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|-------------------------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|
| CVE Diablerets | | | 27 | | |
| CVE Montoie | 12 | | | | |
| Air des Bois | | 20 | | | |
| CVE Valency | | | 19 | | |
| CVE Cité | | 19 | | | |
| CVE Valentin 12 | | | 44 | | |
| Entrebois | -1 | | | | |
| CVE Agassiz-Petit-Chêne | | 24 | | | |
| Agassiz (Antenne) | | 12 | | | |
| Madeleine | 12 | | | | |
| Collonges | | | -24 | | |
| CVE Asile aveugles | | | 61 | | |
| Falaises | 3 | | | | |
| HEL - Primavera | 17 | | | | |
| Grattapaille | 15 | -5 | | | |
| CVE Maille | | | 61 | | |
| Montétan | | | | 44 | |
| Plaines-du-Loup | | 49 | | | 39 |
| CVE Montchoisi | | 49 | | | |
| Rasude | | | 44 | | |
| Clos-de-Bulle | | | | 17 | |
| Dév. Offre | | | 5 | 5 | |
| Places prévues | 58 | 168 | 237 | 66 | 39 |
| En cumul 2021-2026 | 58 | 226 | 463 | 529 | 568 |

Note : Ce plan de développement est un outil de travail appelé à évoluer constamment. Par ailleurs, il ne s'agit ici que des places en conciliation. Entre 2022 et 2023, sera également créé une trentaine de nouvelles places dévolues à la socialisation et à la prévention et une soixantaine pour les 1P-2P dans les UAPE.

En plus des développements envisagés et présentés ci-dessus, il faut noter qu'à l'horizon 2032, trois projets sont déjà amorcés : à savoir le développement des Plaines-du-Loup (PPA 2) ; un projet aux Prés-de-Vidy ainsi que des nouvelles structures dans le quartier de la Rasude pour lequel des discussions sont déjà en cours avec des partenaires.

Optimiser la recherche de locaux : une task force immobilière pour le Réseau-L

La recherche de locaux indispensables pour faire face à la demande est freinée par une série de contraintes. D'abord, les besoins sont localisés et leur satisfaction dépend des conditions locales du marché immobilier. Par exemple, le quartier sous-gare, en forte demandes de places, est aussi un quartier où le prix moyen au m² est très élevé et les disponibilités limitées. Ensuite, selon l'état des locaux, des travaux plus ou moins importants sont nécessaires avant leur mise à disposition pour l'accueil de jour.

Ainsi, afin d'améliorer l'efficacité de la recherche de locaux, la Municipalité envisage notamment la nomination et l'installation d'une « Task Force ». Composée de représentants de l'administration, du Réseau-L et de différents acteurs privés, elle aurait comme mission première de favoriser les échanges d'informations au sein des services de l'administration et entre celle-ci et les partenaires privés actifs sur le marché immobilier lausannois. En instillant une forme de « culture de l'accueil de jour » au sein des services de la Ville, elle deviendrait le lieu privilégié où les opportunités d'acquisition, de location ou de rénovation des locaux dédiés à l'accueil de jour seraient présentées et discutées de manière concertée et centralisée. 0.5 ept a été transféré par le Réseau-L au Service des gérances dans le but de créer un lien direct entre les deux services, susceptible de favoriser le développement des opportunités qui peuvent se présenter et d'anticiper au mieux les démarches à entreprendre pour garantir une prise en compte des intérêts de l'accueil de jour.

Par ailleurs, l'assainissement énergétique des bâtiments sera l'occasion d'adapter et développer leur capacité d'accueil.

7.5.3 Optimiser le fonctionnement du dispositif actuel

La création de places « en dur » par le biais de construction, d'acquisition ou de location de locaux constitue un levier majeur dans le développement des places à moyen et long terme. A plus court terme, il est toutefois possible de prendre des mesures de type organisationnel qui permettent également, dans une moindre mesure, de libérer ou de créer des places. L'ensemble de ces mesures de type organisationnel devrait générer quelque 5% de places supplémentaires dans l'ensemble des structures préscolaires du Réseau-L.

Stabiliser et valoriser l'accueil familial

L'accueil en milieu familial constitue une prestation complémentaire à l'accueil de jour collectif au sein des CVE. La dernière législature a été marquée par une stabilisation du nombre de places en même temps que par une diminution de près de 20% du nombre d'accueillantes en milieu familial (AMF) mais qui ont un taux d'activité moyen en augmentation²⁴.

En vertu de l'article 6d LAJE, ce sont les communes qui sont compétentes pour autoriser et surveiller l'accueil familial de jour. Structure de coordination du Réseau-L, l'Accueil en Milieu Familial (AMIFA) dispose de deux équivalents plein temps de coordinatrices, salariées par la Ville, qui sont notamment chargées du recrutement des accueillantes en milieu familial. Les nombreuses candidates à un poste d'AMF font l'objet d'une enquête d'une dizaine d'heures (entretiens, visites à domicile) avant l'octroi d'une autorisation provisoire de pratiquer valable 18 mois, autorisation pour laquelle un extrait spécial du casier judiciaire pour la candidate et des extraits du casier judiciaire pour les autres membres de la famille sont exigés en sus. Pendant cette période, les accueillantes suivent 24 heures de formation, dispensée par l'AMIFA. Une fois cette autorisation en poche, les accueillantes peuvent profiter d'une formation continue de deux matinées par mois dispensée par l'équipe pédagogique de l'AMIFA, dotée de 1,7 ept, et proposée dans ses

²⁴ Cf. tableau 4 du présent rapport-préavis.

locaux. Cette équipe fonctionne également comme soutien aux AMF en cas de besoin dans leurs activités quotidiennes. Par ailleurs, l'OAJE établit, comme pour les prestations collectives, un cadre de référence et un référentiel de compétences qui fixent une ligne pédagogique et organisationnelle suivie par les accueillantes en milieu familial dans les moments de prise en charge des enfants.

La prestation suit les tarifs de l'accueil collectif et les modalités d'inscription sont identiques : inscription par le BIP et contacts ensuite pris par l'AMIFA directement auprès des parents lorsqu'une place se libère. Parfois perçue comme une prestation de qualité moindre à l'accueil collectif par certains parents, elle peut être utilisée dans une logique de « salle d'attente » par certains ménages qui abandonnent la prestation sitôt une place en crèche trouvée. Pourtant, la prestation proposée par l'AMIFA est complémentaire et présente des avantages que ne peuvent offrir les crèches et les garderies : l'horaire est plus souple, des arrangements individualisés sont possibles avec les parents, soit en semaine soit le week-end, que ce soit sur l'horaire de prise en charge ou le lieu d'accueil.

L'objectif de la Municipalité pour la présente législature est double : stabiliser le dispositif en créant deux postes d'AMF par année jusqu'en 2026 et contribuer ainsi à maintenir le nombre d'AMF autour de 80. Elle souhaite également conserver le nombre de places actuellement offertes et mieux faire connaître l'activité des AMF auprès des parents et du grand public afin d'augmenter, à terme, la demande. Il s'agit bien, *in fine*, de mettre en valeur leur qualité et leurs collaborations avec l'accueil collectif pour améliorer leur attractivité, sachant que certains parents manifestent parfois une réticence à confier leur(s) enfant(s) à une accueillante en milieu familial.

Dans ce but, un projet pilote est en cours qui réunit l'AMIFA et le CVE de la Grangette. Il consiste à offrir un lieu de formation continue pour les AMF avec prise en charge des enfants et un accueil de type halte-jeux. C'est l'espace récréatif « le Totem » qui abrite cette prestation qui se conçoit en deux temps : l'accueil des enfants des AMF en formation dans la halte-jeux et, par la suite, la prise en charge des enfants confiés aux AMF pour que celles-ci puissent disposer du temps nécessaire pour se rendre à une visite médicale, effectuer des démarches administratives ou suivre une formation continue. Cette collaboration entre l'AMIFA et un CVE permet de développer à terme un véritable « pôle enfance », intégré dans le quartier, de sorte à valoriser le travail de l'AMIFA, faire davantage connaître le Totem et favoriser l'intégration sociale des AMF parfois isolées dans leur travail à domicile.

Le transfert progressif des places d'UAPE en APEMS : un projet à moyen terme

L'accueil des élèves de 1P-2P se fait actuellement au sein de 32 unités d'accueil pour écoliers (UAPE) ainsi que dans quatre APEMS. Parmi les institutions de l'enfance (IPE) préscolaires lausannoises, certaines n'accueillent que des enfants âgés entre quatre mois et quatre ans, alors que d'autres étendent leur prestation à des enfants de 1P-2P.

L'accueil des 1-2P dans des structures préscolaires remonte à une époque où l'accueil parascolaire n'existait pas, et s'est maintenu au vu de plusieurs avantages : continuité dans la structure de prise en charge pour les enfants déjà accueillis en préscolaire, organisation pédagogique bien établie et accueil durant 48 semaines par année. Il présente aussi quelques inconvénients : les décisions d'enclassement des enfants demandent régulièrement d'arbitrer entre le découpage scolaire ou préscolaire des quartiers, auxquels s'ajoutent des enjeux de regroupement des fratries. De plus, une seconde procédure d'enclassement intervient en 3P, lorsque prend fin l'accueil et UAPE, impliquant une transition supplémentaire pour bon nombre d'enfants. Par ailleurs la coordination entre école et accueil de jour est complexifiée, puisque les interlocuteurs des établissements scolaires relèvent, selon l'âge des enfants, de la petite enfance ou du parascolaire.

Une autre problématique s'y ajoute : le besoin de places préscolaires touche essentiellement les plus jeunes enfants, car les institutions de la petite enfance accueillent offrent moins de place pour ces derniers. En effet, les places sont généralement proportionnelles aux taux d'encadrement fixés par le cadre cantonal : 5 nourrissons, 7 trotteurs et 10 moyens. Le nombre de places pour les moyens est donc le double de celui des places pour les nourrissons. Dans l'optique de répondre à la demande, il s'agit donc de créer prioritairement des places pour les plus jeunes enfants, ce qui implique aussi de créer des places dans des structures existantes. Le transfert des écoliers 1-2P dans des structures parascolaires, lorsque des structures préscolaires sont créées ou rénovées, permet cette création de places pour les plus jeunes.

La première étape consiste toutefois à garantir une prise en charge équivalente des 1-2P dans les structures pré- ou parascolaires. La démarche nécessite donc de créer des places dans les APEMS, avec une prise en charge spécifiquement adaptée à cet âge en matière de taux d'encadrement, de contenu et de rythme. Les premiers résultats sont concluants, puisque les quatre APEMS qui l'assurent déjà ont des retours très positifs des familles concernées. Une prise en charge doit également être offerte durant les semaines de vacances scolaires. C'est pourquoi des centres aérés pour les 1-2P ont été créés dès 2017, et ces derniers sont appelés à se développer au cours de la législature. La transition ne pourra toutefois pas se réaliser de manière simultanée sur tout le territoire lausannois, et elle est appelée à se développer en suivant les projets de construction ou de transformation des structures pré- et parascolaires.

Garantir durablement un taux d'occupation de 90% minimum pour les structures préscolaires et mixtes

Conformément au chapitre XIII de la Charte fondamentale qui unit les acteurs du Réseau-L, il est prévu de fixer une valeur-cible correspondant au taux d'accueil effectif à la fin d'une année et la capacité totale de l'IPE considérée. Cette valeur est fixée à 90% dès la deuxième année d'activité. Cette valeur est souvent atteinte par les différentes structures mais il existe encore une marge de progression. En cas de difficultés récurrentes rencontrées par une même IPE dès la 3^e année d'activités, le SPE engagera avec elle une collaboration rapprochée devant, après analyse de la situation, permettre une augmentation du taux d'occupation afin d'atteindre de manière durable les 90% prévus par la Charte.

Corréler le taux de prise en charge avec le taux d'activité des parents

Les parents ont la possibilité actuellement d'inscrire un ou plusieurs enfants au sein d'une structure d'accueil collectif. Les demandes de prise en charge sont enregistrées selon les souhaits des parents quel que soit leur taux d'activité. Il s'agit ici de suivre un nouveau principe : le taux de prise en charge d'un enfant ne peut excéder les taux d'activité professionnelle cumulés du ou des parents qui placent leur enfant. Ainsi par exemple, si le taux d'activité cumulé d'un ménage se monte à 150%, l'enfant ne pourra être accueilli qu'à hauteur de deux jours et demi maximum par semaine.

Cette mesure ne s'appliquera qu'aux nouveaux contrats et pourra bien évidemment faire l'objet d'exceptions selon l'analyse qui sera faite des situations professionnelles ou familiales particulières qui seront connues du BIP et des directions de CVE. Cela permettrait néanmoins de libérer des places susceptibles d'être occupées par des enfants dont les parents n'en ont encore trouvé aucune.

Repenser la prise en charge des groupes au sein des CVE : le projet-pilote du CVE d'Agassiz-Chêne²⁵

Au sein du Réseau-L, chaque institution pour l'enfance offre un nombre de places correspondant à des multiples de 22 selon les directives de l'OAJE soit cinq places en nursery (0-18 mois), sept pour les trotteurs (18-30 mois) et dix pour les moyens (30 mois à quatre ans). Ainsi, trois secteurs distincts structurent l'organisation des CVE. Cette répartition n'est pas idéale, car elle propose deux fois plus de places pour les moyens que de places en nursery, alors que la demande actuelle en LAC est essentiellement nourrie de demandes en nursery.

Suite au déménagement du SPE dans les locaux actuels du bâtiment de la rue Louis-Agassiz 5, il est rapidement apparu qu'une garderie pourrait être installée au rez-de-chaussée. Le lieu est en effet bien centré, disposant d'un jardin et répondant à une forte demande locale selon les demandes en liste d'attente.

Le SPE propose de mettre en place un projet pilote avec une nouvelle répartition et d'ouvrir un CVE de 24 places (10 places pour les 0-2 ans et 14 places pour les 2-4 ans). Les avantages sont triples : cela permet d'abord de créer deux places supplémentaires (24 contre 22) ; cela permet également d'offrir 10 places en nursery au lieu des cinq places du modèle standard ; ce projet permet enfin aux enfants de ne pas changer deux fois de secteurs mais une seule fois durant leurs quatre premières années en collectivité. Une stabilité au sein des groupes s'avère bénéfique autant pour eux que pour le personnel éducatif. L'efficacité de cette solution devra être évaluée afin d'évaluer la pertinence d'une modification de l'organisation d'autres structures.

7.5.4 L'accueil collectif : un dispositif axé sur la qualité

On a vu dans la partie historique du présent rapport combien les préoccupations liées à la qualité de la prise en charge des enfants sont très vite apparues et qu'elles couvraient tant le domaine de la santé physique et psychique que celui des objectifs et des moyens pédagogiques. Aujourd'hui, ces préoccupations sont répercutées dans les conditions d'octroi des autorisations d'exploiter, fixées par l'article 15 OPE et délivrées par l'Office d'accueil de jour des enfants (OAJE) pour le domaine préscolaire et parascolaire. Ces autorisations sont délivrées si :

- a) Les conditions propres à favoriser le développement physique et mental des enfants sont assurées ;
- b) Les qualités personnelles, l'état de santé, les attitudes éducatives et la formation du personnel de direction de l'établissement et du personnel d'encadrement leur permettent d'assumer leur tâche et si les effectifs sont suffisants par rapport au nombre d'enfants accueillis ;
- c) Les enfants accueillis bénéficient d'une alimentation saine et variée ;
- d) Les installations satisfont aux exigences de l'hygiène et de la protection contre l'incendie ;
- e) L'établissement a une base économique sûre.

Afin de concrétiser ces dispositions fédérales et poursuivant les pratiques en vigueur lorsque le SPJ était en charge de la surveillance, l'OAJE a élaboré, avec les partenaires, des directives détaillant les conditions à remplir pour obtenir une autorisation d'exploiter dans trois domaines : l'accueil collectif de jour préscolaire et parascolaire à la journée, l'accueil collectif de jour préscolaire à la demi-journée dans les jardins d'enfants et les

²⁵ Nom provisoire du CVE tel qu'il apparaît au budget 2023.

haltes-jeux ainsi que l'accueil familial de jour²⁶. Ces documents sont tous structurés de manière identique et les chapitres qui les organisent précisent un cadre de référence et des référentiels de compétences, pour la direction pédagogique comme pour l'ensemble du personnel, permettant de garantir la réalisation de l'objectif principal de la prise en charge : le bien-être de l'enfant.

Ainsi, on y définit les compétences attendues et les responsabilités des directions selon la taille de l'institution et du nombre de groupes pris en charge ; le taux d'encadrement selon les secteurs (« nurserie », « trotteurs » et « grands ») ; la répartition minimale requise, au sein du personnel d'encadrement, entre les titulaires formé-e-s dans le domaine de l'enfance (80% minimum) et les personnes sans formation reconnue. On y lit aussi des règles précises relatives à l'hygiène, à l'organisation adaptée des espaces et à la sécurité des locaux. On y souligne également l'exigence d'un projet d'institution et d'un concept pédagogique qui doit guider des pratiques éducatives partagées tout en donnant une coloration propre à chaque établissement. La Municipalité, en tant qu'employeur, s'engage concrètement pour l'apprentissage en proposant notamment qu'un·e apprenti·e ASE soit engagé·e pour 22 places créées dans un CVE municipal d'ici à 2026. De même, une intensification des collaborations avec la Haute école de travail social de Lausanne (HETSL) et l'Ecole supérieure en éducation de l'enfance (ESEDE) devrait permettre de favoriser à terme le recrutement de personnel qualifié de niveau tertiaire (places de stage, valorisation des domaines pré- et parascolaire, etc.)

Le Réseau-L, comme tous les réseaux reconnus par la FAJE, peut par ailleurs bénéficier des prestations de plusieurs partenaires entièrement dédiés à l'amélioration constante de la qualité de l'accueil de jour (préscolaire et parascolaire) : l'association Partenaire Enfance & Pédagogie (PEP) et le Centre de recherche en éducation de l'enfance (CREDE). L'association PEP, créée il y a plus de 20 ans et subventionnée à hauteur de 80% par la FAJE, fournit chaque année des conseils, des formations et des prestations à la demande des réseaux, que ce soit sur des questions pédagogiques, financières ou organisationnelles. A titre indicatif, l'association a fourni, sur l'ensemble du canton, en 2020, 526 prestations à la demande des institutions : 154 visites sur site, 125 formations continues (pour 1'360 professionnel-le-s de la petite enfance), 50 prestations à distance ainsi que 197 entretiens téléphoniques. Le CREDE, subventionné par la FAJE et par la Ville de Lausanne, dispose de son côté d'une équipe de conseillères pédagogiques à même d'offrir un soutien aux différentes structures et pour tous les types d'accueil. Il est notamment doté d'une médiathèque avec un catalogue de plus de 18'000 documents. Enfin, il faut relever le soutien offert aux différentes directions et équipes éducatives par les domaines Ressources du SPE et du SEP : Ces domaines offrent notamment des conseils et des formations courtes dans les domaines socio-éducatif, de la gestion d'équipe, de la santé au travail, du développement durable ou encore dans le cadre de projets culturels ou architecturaux.

Le souci de garantir une prestation de qualité, tant pour les enfants que pour les parents, se traduit également par la volonté constante d'améliorer l'information produite par l'administration relative aux modalités d'inscription et sur les mécanismes d'attribution des places. Ce point fera l'objet d'un état des lieux et de propositions d'amélioration détaillées dans la réponse au postulat F. Kilani et consorts « Pour un droit d'accès à des informations minimales aux parents en attente d'une place de crèche », déposé le 7 décembre 2021.

²⁶ Tous ces textes sont disponibles sur le site de l'OAJE : <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/departements/departement-des-infrastructures-et-des-ressources-humaines-dirh/office-de-laccueil-de-jour-des-enfants-oaje/#c2020518>. Y figurent également les directives relatives au domaine parascolaire qui seront abordées dans le rapport-préavis en réponse au postulat De Paolis et consorts.

7.5.5 Tendre vers un accès universel : problèmes et enjeux

En proposant la stratégie décrite dans le présent rapport-préavis, la Municipalité fait sien l'objectif défendu dans le postulat de M. Gaillard et consorts. Elle en circonscrit toutefois la portée et en précise les étapes conduisant à sa réalisation. En effet, elle souhaite dans un premier temps tendre vers un accès universel (une place pour chaque enfant dont la famille exprime une demande) en considérant de manière prioritaire le premier motif prévu par la LAJE, à savoir celui de la conciliation famille-travail. Pour ce faire, deux types de mesures sont proposés qui vont déployer leurs effets d'ici à 2030. Les premières consistent à tout mettre en œuvre pour acquérir de nouveaux locaux, soit par la location, la construction ou l'extension des structures existantes. Ces projets permettent à l'heure actuelle d'envisager la création de plus de 550 nouvelles places d'ici à la fin du programme de législature. A ces mesures « en dur » s'ajoutent des mesures, détaillées sous le point 7.5.3, qui doivent également favoriser la libération de nouvelles places dans les structures existantes. Une estimation fine de leur nombre est à ce stade difficile à formuler.

L'accueil collectif est aussi prévu pour des enfants placés pour d'autres motifs : la socialisation et la prévention (art. 3bis LAJE). Le développement de l'accueil de jour présenté dans le présent rapport-préavis contribue à l'offre pour ces différents motifs. En effet, la demande pour des motifs de conciliation est plus forte certains jours de semaine, offrant des disponibilités dans les structures d'accueil de jour aux autres moments. Par ailleurs, les besoins de socialisation et de prévention trouvent aussi des réponses dans d'autres dispositifs : structures à temps d'ouverture restreint, lieux d'accueil parent-enfant notamment. Avant de développer une offre d'accueil de jour visant à répondre à l'ensemble de la demande pour ces motifs, il convient donc d'avoir une réflexion plus qualitative que quantitative, concernant les besoins des enfants et des familles concernés, et la meilleure manière d'y répondre. L'implication des parents dans le dispositif mérite notamment d'être articulée de manière différente, ainsi que la collaboration entre différents types d'offres.

La stratégie déployée concerne d'abord le domaine préscolaire. Il est évident aux yeux de la Municipalité que tendre vers l'accès universel et répondre pleinement au postulat de M. Gaillard et consorts supposent de considérer également de développer l'accueil parascolaire. La situation et la stratégie relative à ce domaine seront exposées dans le cadre de la réponse au postulat de Mme De Paolis et consorts déjà évoqué.

8. Impact sur le développement durable

Ce rapport-préavis s'inscrit dans les axes 2 (cohésion sociale) et 9 (administration exemplaire) de la stratégie engagée par la Ville de Lausanne.

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

Dans la suite de la mise en œuvre de la Loi fédérale sur l'égalité pour les handicapés (LHand), elle-même découlant de la Convention de l'ONU relatives aux droits des personnes handicapées, la construction et les transformations des locaux d'accueil collectif doivent respecter les normes SIA 500 relatives à l'accessibilité des bâtiments pour les personnes en situation de handicap. Par ailleurs, l'accueil de jour est toujours attentif aux besoins spécifiques relatifs à la prise en charge des enfants en situation de handicap et veille à mettre à disposition des ressources adaptées en collaboration avec les acteurs de l'éducation spécialisée. Un récent rapport de l'association Procap identifie six types de handicaps susceptibles de générer une prise en charge particulière : les handicaps mentaux, les troubles du comportement, les handicaps physiques, les troubles du langage, les handicaps sensoriels et les retards dans le développement dont la cause n'a pas encore été établie.

Suite à une demande de La Municipalité, la FAJE a accepté de financer 1.7 ept dans le but d'offrir un soutien aux équipes éducatives et de mettre sur pied un monitoring des situations faisant l'objet d'un suivi spécifique. Il s'agit en particulier des situations d'enfants dont les difficultés sont en cours de diagnostic et qui, à ce titre, ne peuvent encore bénéficier des aides cantonales de l'Office du soutien pédagogique et de l'enseignement spécialisé (OSPES, ex-SESAF) déjà régulièrement mobilisées par les différentes structures tout au long de l'année.

Par ailleurs, la Municipalité développe les outils favorisant la communication entre l'administration et la population, notamment au travers du recours à la méthode « Facile à lire et à comprendre » (FALC).

10. Aspects financiers

10.1 Incidences sur le budget d'investissement

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

10.2 Incidences sur le budget de fonctionnement

Ce rapport-préavis n'a pas d'incidence sur le budget de fonctionnement. Le nombre de places créées ainsi que les coûts y relatifs seront présentés par l'intermédiaire des procédures budgétaires annuelles.

11. 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° 2022/24 de la Municipalité, du 15 septembre 2022 ;

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 M. Benoît Gaillard et consorts « Objectif 100%. *Pour un plan d'investissement et de développement de l'accueil de jour des enfants à Lausanne en vue d'atteindre la couverture complète des besoins.* »

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

Le secrétaire
Simon Affolter

Annexes : 1. *Evaluation des besoins en matière de places d'accueil des enfants à Lausanne à 5 et 10 ans.*
Etude menée sur mandat du Service de la petite enfance de la Ville de Lausanne, Microgis, mars 2021.

2. Historique de la politique d'accueil de jour dans le domaine préscolaire.