

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Dominique-Ella Christin et consorts - Horaires scolaires permettant d'organiser un service différencié à la pause de midi afin de doubler la capacité d'accueil parascolaire et de soulager les finances communales : quelles garanties ?

Rappel de l'interpellation

Afin de répondre à leur obligation constitutionnelle (article 63a), suite à la votation de 2009 concernant la journée continue, les communes ont l'obligation d'organiser un accueil parascolaire. Elles doivent mettre en place des structures d'accueil situées dans les bâtiments scolaires ou à proximité immédiate, les obligeant parfois à construire de nouvelles infrastructures ou à rénover des bâtiments existants. Ces chantiers impliquant des charges financières importantes, leur mise en œuvre risque d'être freinée par les réalités financières qu'elle implique pour de nombreuses communes.

Pourtant, la mise à disposition rapide de structures d'accueil parascolaires facilitant la vie des parents qui souhaitent concilier vie familiale et vie professionnelle est primordiale. Dans ce contexte, toute proposition permettant d'offrir toutes les places nécessaires à l'accueil des enfants tout en diminuant la charge financière qui incombe aux collectivités locales est la bienvenue.

Une grande part de l'accueil parascolaire consiste en l'accueil durant la pause de midi. Selon les structures et particularités locales, certaines communes ont choisi ou choisiront de s'appuyer en partie sur des entités de type restaurants scolaires (cantines) qui accueillent les enfants à un seul moment de la journée avec une offre de repas et une surveillance appropriée. L'association des parents d'élèves estimant qu'il n'est pas adéquat que les plus jeunes enfants (1P à 4P) fréquentent des restaurants scolaires, ce type d'organisation semble être privilégié dans le 2e cycle primaire (5P à 8P). Ce type de structure se différencie par la possibilité de fixer un prix du repas de manière forfaitaire.

Le nombre de places nécessaires au sein de ces restaurants scolaires a un impact direct sur les possibilités d'utiliser l'infrastructure communale existante, sur les coûts de transformation de bâtiments existants ou sur le coût de construction d'un bâtiment permettant d'accueillir une cantine. Ainsi, s'il est possible d'accorder deux services différenciés à midi, afin de doubler la capacité d'accueil et ainsi diminuer le nombre de places nécessaires au sein des locaux, les communes pourront plus facilement organiser des structures d'accueil à moindre coût. Pour que cette possibilité soit garantie, les horaires scolaires doivent toutefois permettre ces services différenciés.

La législation en vigueur concernant les horaires scolaires offre clairement la souplesse nécessaire à l'établissement d'un service différencié à la pause de midi. En effet, l'article 56 RLEO précise " les classes du degré primaire (1P à 8P) bénéficient d'une heure au moins pour la pause de midi. Pour les 7P et 8P les classe se terminent au plus tard à 12h pour la pause de midi et commencent au plus tôt à 13h l'après-midi. "

Ainsi, la garantie que les horaires scolaires du cycle primaire (1P à 8P) offrent la possibilité d'un service différencié à la pause de midi, lorsque les communes le souhaitent, repose avant tout sur les directions des établissements scolaires.

Compte tenu de ce qui précède, et notamment du fait qu'un service différencié à la pause de midi permet de doubler la capacité d'accueil parascolaire tout en soulageant les finances communales, j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le Conseil d'Etat considère-t-il que lorsque les communes le souhaitent, les directions des établissements scolaires devraient tout mettre en œuvre afin que l'élaboration des horaires scolaires du cycle primaire, tout en permettant une transition harmonieuse entre le temps scolaire et parascolaire, offre la possibilité d'organiser un service différencié dans le cadre de l'accueil à la pause de midi ?
2. Quels sont les moyens par lesquels il serait possible de s'assurer que les directions d'établissements scolaires organisent une structure globale des horaires scolaires du cycle primaire permettant aux communes, lorsque

celles-ci le souhaitent, d'organiser un service différencié à midi ?

3. *Afin de faciliter la planification à long terme des autorités locales, est-il envisageable que les directions des établissements scolaires s'engagent, lorsque les communes le souhaitent, à garantir que l'élaboration des horaires scolaires du cycle primaire permettra d'organiser un service différencié à la pause de midi sur une période de plusieurs années ?*

Réponse du Conseil d'Etat

I. Considérations générales

L'organisation de la journée de l'enfant entre vie familiale et école s'est affirmée, au cours des dernières années, comme l'une des thématiques d'importance pour le bon déroulement de la scolarité obligatoire, ceci tant du point de vue des élèves et des familles que des autorités en charge des politiques liées à l'enfance.

Cette thématique de la journée de l'écolier est apparue comme l'un des enjeux clés de l'Accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (ci-après : le Concordat HarmoS), ratifié en 2008 par le Canton de Vaud. Dans la perspective du Concordat Harmos, l'aménagement de la journée d'école doit mieux tenir compte des besoins de l'enfant, des horaires familiaux et de l'activité professionnelle des parents. Pour ce faire, le Concordat introduit les notions d'horaires blocs dans l'organisation de l'enseignement et le développement des structures de prise en charge des élèves en dehors du temps scolaire au primaire.

Le 27 septembre 2009, l'approbation par les citoyens de l'article 63a de la Constitution du Canton de Vaud (Cst-VD) confirmait la volonté vaudoise d'une école à journée continue avec la mise en place par les communes d'un accueil parascolaire surveillé, facultatif pour les familles, situé dans les locaux scolaires ou à proximité.

Ainsi, la journée de l'enfant-écolier et son harmonisation ont constitué l'une des lignes directrices dans l'élaboration des articles relatifs à l'organisation scolaire de la loi du 7 juin 2011 sur l'enseignement obligatoire (LEO).

Depuis, sur le plan cantonal, des réflexions sont menées entre les acteurs concernés en vue d'une bonne coordination entre temps scolaire et accueil parascolaire durant la journée de l'enfant-écolier. Des solutions concrètes ont été développées sur le plan local, en particulier lors de nouvelles constructions scolaires, mais aussi dans le contexte d'infrastructures existantes.

Actuellement, des solutions existent dans le canton. Certains établissements scolaires pratiquent déjà une journée scolaire continue avec un accueil généralisé des enfants durant la pause de midi. D'autres établissements sont en voie de concrétiser un tel projet.

Par ailleurs, le 31 janvier 2017, le Grand Conseil a adopté, sur proposition du Conseil d'Etat et après des négociations menées avec les communes au sein d'une plateforme Etat-communes, une modification de la loi du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) visant concrétiser l'article 63a de la Constitution vaudoise en généralisant l'accueil parascolaire.

Les nouvelles dispositions légales précisent notamment que les communes devront proposer un accueil de midi aux enfants et jeunes en âge de scolarité obligatoire (4 à 15 ans). Un accueil l'après-midi après l'école devra être organisé pour les enfants scolarisés de la 1^{ère} à la 8^{ème} primaire, y compris le mercredi après-midi pour les enfants fréquentant les degrés 1 à 6 – pour les enfants fréquentant les degrés 5 et 6 primaires, l'accueil du mercredi après-midi sera proposé en cas de besoins avérés. Un accueil le matin avant l'école devra être mis en place pour les enfants les plus jeunes, c'est-à-dire aux enfants fréquentant les degrés 1 à 6 primaires. Pour aider les communes à développer l'accueil de jour des enfants, l'Etat renforce son soutien financier à la Fondation pour l'accueil de jour des enfants, grâce à un mécanisme financier qui permet d'adapter automatiquement la contribution de l'Etat à la croissance de l'offre.

II. Réponse aux questions posées

En préambule, il convient de rappeler que l'harmonisation des horaires scolaires a été généralisée par la LEO aux deux cycles du degré primaire. Cette harmonisation a constitué un réel progrès pour l'organisation des familles et des fratries. Elle a par conséquent été reprise comme principe d'organisation de la journée de l'écolier au primaire dans la LEO. Il est ainsi prévu à l'article 70, alinéa 3 LEO que les directions d'établissement groupent les périodes afin d'éviter des interruptions au cours d'une demi-journée et veillent à l'harmonisation des horaires des élèves du degré primaire. Dès lors, l'introduction d'un service différencié à la pause de midi au primaire peut s'envisager lorsqu'il respecte le principe de l'harmonisation des horaires scolaires.

Par ailleurs, s'il est certes nécessaire de rationaliser l'utilisation des infrastructures communales, cela ne peut en aucun cas aller à l'encontre des besoins physiologiques du jeune enfant. Les études sur les rythmes scolaires nous montrent de façon unanime la baisse du niveau de vigilance des enfants en fin de matinée et jusqu'en début d'après-midi (de 11h30 à 14h environ)^[1]. Un temps de repos et de récupération est dès lors nécessaire pour que les enfants recouvrent leur capacité d'écoute et d'attention. Partant de ces constats, le Conseil d'Etat privilégie pour les jeunes élèves du degré primaire un

temps de pause suffisamment long à midi afin qu'ils abordent la seconde partie de la journée d'école dans des conditions favorables pour de bons apprentissages.

1. Le Conseil d'Etat considère-t-il que lorsque les communes le souhaitent, les directions des établissements scolaires devraient tout mettre en œuvre afin que l'élaboration des horaires scolaires du cycle primaire, tout en permettant une transition harmonieuse entre le temps scolaire et parascolaire, offre la possibilité d'organiser un service différencié dans le cadre de l'accueil à la pause de midi ?

L'organisation du temps d'enseignement est de la compétence du conseil de direction de l'établissement scolaire selon l'article 70, alinéa 1 LEO. Toutefois, il est prévu à l'alinéa 2 de cet article que "les heures de début et de fin de matinée et d'après-midi sont fixées d'entente avec les autorités communales, dans les limites fixées par le règlement d'application et après consultation du conseil d'établissement". Il est, par conséquent, prévu qu'une concertation puisse avoir lieu entre ces différentes instances pour définir les modalités de la journée de l'enfant-écolier, en particulier pour la pause de midi.

Il faut toutefois rappeler que la législation scolaire, aux articles 70 LEO et 56 de son règlement d'application (RLEO), pose un certain nombre d'exigences aux directions d'établissement pour la répartition des périodes d'enseignement sur la journée scolaire. Parmi celles-ci figurent en particulier le regroupement des périodes d'enseignement afin d'éviter des interruptions au cours d'une demi-journée, l'harmonisation des horaires au primaire, une pause de midi d'une heure au moins. Pour le primaire, à l'exception des 7P-8P et sous réserve d'une autorisation contraire du département, les cours commencent au plus tôt à 8h15 et se terminent au plus tard à 16h30.

Une journée continue avec une pause de midi réduite et une offre de repas à l'ensemble des élèves en service différencié peut s'avérer réalisable au degré secondaire. Pour le degré primaire, nous rappelons que l'harmonisation des horaires est une exigence légale et que les jeunes enfants ont le besoin d'une pause de midi appropriée. Au primaire, l'organisation d'un service différencié dans le cadre de l'accueil de midi paraît donc envisageable si le temps de pause est suffisamment long. On peut rappeler, par ailleurs, que l'organisation de la pause de midi est de la compétence des communes et que "lorsque les repas de midi sont organisés dans un restaurant scolaire, l'autorité communale est responsable de la surveillance des enfants entre la fin des cours de la matinée et le début des cours de l'après-midi" (art. 24 al. 1 RLEO). Il convient donc d'envisager la pause de midi avec l'offre d'un repas et d'activités récréatives sous la responsabilité des communes.

2. Quels sont les moyens par lesquels il serait possible de s'assurer que les directions d'établissements scolaires organisent une structure globale des horaires scolaires du cycle primaire permettant aux communes, lorsque celles-ci le souhaitent, d'organiser un service différencié à midi ?

Comme mentionné ci-dessus, la législation prévoit que "les heures de début et de fin de matinée et d'après-midi sont fixées d'entente avec les autorités communales, dans les limites fixées par le règlement d'application et après consultation du conseil d'établissement" (article 70 LEO). Il convient donc d'envisager l'organisation de la pause de midi en tenant compte de l'organisation du temps d'enseignement et des exigences légales, tout en veillant aux besoins des enfants et des familles en matière d'accueil parascolaire à midi.

3. Afin de faciliter la planification à long terme des autorités locales, est-il envisageable que les directions des établissements scolaires s'engagent, lorsque les communes le souhaitent, à garantir que l'élaboration des horaires scolaires du cycle primaire permettra d'organiser un service différencié à la pause de midi sur une période de plusieurs années ?

Les directions d'établissement ont la responsabilité d'organiser le bon déroulement de l'année scolaire en tenant compte du cadre légal et des besoins liés à la vie pédagogique de l'établissement scolaire ; bien entendu, les directions tiennent compte, en outre, de certaines contraintes locales impactant l'organisation scolaire, à l'exemple des horaires des transports publics ou scolaires, ainsi que de l'utilisation de certains locaux. Planifier les développements nécessaires à l'organisation scolaire locale à plus long terme relève également d'une vision partagée avec les autorités communales. Cette planification peut notamment porter sur l'horaire de la pause de midi, comme indiqué précédemment.

^[1]Voir sur le sujet l'article suivant, qui recense les études réalisées sur les rythmes scolaires : Bruno Suchaut. L'organisation et l'utilisation du temps scolaire primaire : enjeux et effets sur les élèves. Conférence à l'initiative de la Ville de Cran-Gevrier (Haute-Savoie), May 2009, Cran-Gevrier, France.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 10 mai 2017.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean