

RAPPORT AU CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS

concernant

la réponse au postulat de Madame la Conseillère Giorgiatti-Sutterlet portant sur une demande de « communalisation des structures » d'accueil de la petite enfance

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Préambule

En 2005, le Conseil communal adoptait la motion de la Conseillère communale Silvia Giorgiatti-Sutterlet appelant la Municipalité à étudier une intégration des structures d'accueil de la petite enfance (crèches-garderies) au sein de l'administration communale, avec pour ambition « une meilleure gestion financière, une transparence des coûts, un contrôle des barèmes et des rentrées financières, un contrôle des besoins, en termes de places, notamment. ». Mme S. Giorgiatti-Sutterlet précisait également que le but de sa motion visait essentiellement à permettre à la Ville d'Yverdon-les-Bains « un meilleur contrôle des finances et de la qualité liée à l'activité des lieux d'accueil pour la petite enfance ».

Cette motion faisait suite aux besoins de renflouement financier de Fr. 390'000.- de la garderie Tom Pouce, consécutif à la reprise de la garderie Les Goélands.

Il s'agit ici d'exposer les grandes orientations de la politique communale de l'enfance et d'apporter une proposition de réponse à ladite motion, en intégrant les modifications légales introduites sur le plan cantonal et l'évolution qui s'en est suivie au niveau de la gestion de l'accueil de la petite enfance.

Cadre légal

La politique de l'enfance figure désormais parmi les principales priorités cantonales et communales, compte tenu des besoins toujours plus importants manifestés par la population dans ce domaine et des exigences en matière de qualité et de sécurité de l'accueil. Les obligations et les objectifs en matière d'accueil de la petite enfance sont fixés dans une loi-cadre sur l'accueil de jour des enfants (LAJE)¹ : son article 1 dispose :

« La présente loi a pour objets :

- a. d'assurer la qualité de l'ensemble des milieux d'accueil de jour des enfants;
- b. de tendre, sur tout le territoire du canton, à une offre suffisante en places d'accueil, accessibles financièrement;
- c. d'organiser le financement de l'accueil de jour des enfants;
- d. d'instituer la Fondation pour l'accueil de jour des enfants, ci-après : la Fondation, sous forme d'une fondation de droit public. »

Pour faire suite aux exigences posées et afin de bénéficier des subventions allouées par la Fondation pour l'Accueil de Jour des Enfants (FAJE) créée suite à ladite loi (art. 33 et suiv.), la Municipalité a engagé une politique volontariste afin d'étoffer l'offre en places d'accueil.

¹ loi sur l'accueil de jour des enfants adoptée le 20 juin 2006, entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2006 RSV 211.22

Un réseau d'accueil a également été constitué, conformément aux exigences de la loi (art. 27 et suiv.), et la gestion des structures s'est peu à peu professionnalisée.

Développement de l'accueil de la petite enfance à Yverdon-les-Bains

En 1897, Mademoiselle Eugénie Vautier, sœur des directeurs de la fabrique de cigares, crée la Crèche d'Yverdon. Elle se soucie du sort des enfants des ouvrières occupées à l'usine. Cette garderie est la 3^e du canton de Vaud après Lausanne et Nyon et sa nurserie fonctionne 24 heures sur 24 et 6 jours sur 7. En 1903, Mademoiselle Vautier fait construire une maison de deux étages sur un terrain situé Place Bel-Air et en fait don à l'Association la Crèche d'Yverdon. C'est en 1970 que celle-ci change de nom pour devenir l'association Tom Pouce - Maison de la Petite Enfance, subventionnée par la Commune d'Yverdon-les-Bains. En janvier 2000, l'association reprend l'exploitation de la garderie l'Oasis, puis en juin 2004 celle des Goélands, générant le préavis n° 25/2005 visant à octroyer à l'Association Tom Pouce une subvention extraordinaire de Fr. 390'000. L'Association gère ainsi les trois lieux d'accueil depuis 2004.

Le 16 mai 2006, l'association change de nom et s'appelle désormais Association Yverdonnoise pour l'Accueil de la Petite Enfance (AYAPE). La création de l'AYAPE a permis de consolider l'exploitation commune des structures en mettant en place un siège administratif commun aux trois crèches de l'époque. Courant 2010, le jardin d'enfants Le Lapin Bleu est repris par l'AYAPE, ce qui porte à quatre le nombre de structures de l'association. Libre de toute appartenance politique et religieuse, elle a son siège à la rue d'Orbe 19 à Yverdon-les-Bains.

L'Arche de Noé est une autre structure associative subventionnée par la Ville qui fonctionne en qualité de crèche et d'unité d'accueil pour les écoliers.

Création du Réseau d'Accueil de jour des Enfants d'Yverdon-les-Bains et environs (RéAly)

Pour être reconnu par la FAJE, un réseau doit notamment être constitué d'au moins deux des trois types d'accueil suivants : accueil collectif préscolaire, accueil collectif parascolaire, accueil familial de jour. La Municipalité d'Yverdon-les-Bains a mis en place le Réseau d'Accueil de jour des Enfants d'Yverdon-les-Bains et environs (RéAly) dès le 1er janvier 2009 qui offre à la population les trois types d'accueil mentionnés ci-dessus. À ce jour, il regroupe :

16 communes	Baulmes, Belmont-sur-Yverdon, Bioley-Magnoux, Chamblon, Champvent, Cheseaux-Noréaz, Épendes, Essert-sous-Champvent Method, Suchy, Suscévaz, Treycovagnes, Ursins, Valeyres-sous-Ursins, Vuiteboeuf (Peney, Vuiteboeuf) et Yverdon-les-Bains
5 structures d'accueil préscolaire	Tom Pouce, Les Goélands, le P'tit Phare, le Lapin Bleu et l'Arche de Noé
3 structures d'accueil parascolaire	La Croquette, les Cygnes et l'Arche de Noé
1 service d'accueil familial de jour	géré par L'ARAS
6 entreprises	la Commune d'Yverdon-les-Bains, l'Association Yverdonnoise pour l'Accueil de la Petite Enfance (AYAPE), l'Association RAS Yverdon-Grandson, les eHnv, l'HEIG-VD et le CHUV pour le Secteur Psychiatrie Nord du Département de Psychiatrie

Une politique tarifaire a été mise en place, qui tient compte des revenus des parents et de la composition familiale. Les barèmes du réseau sont appliqués dans toutes les structures du réseau. Un règlement également commun aux structures du réseau régit les principes et les modes de son fonctionnement (conditions d'admission notamment).

Capacité d'accueil du réseau RéAjy (septembre 2013)

Type d'accueil	Structure	Nombre de places	Nombres d'enfants accueillis
Collectif préscolaire	Tom Pouce	59	
	Les Goélands	69	
	Le P'tit Phare	44	
	L'Arche de Noé	44	
	Le Lapin Bleu	17	
Total préscolaire		233	418 enfants
Collectif parascolaire	La Croquette	60	
	Les Cygnes	48	
	L'Arche de Noé	12	
Total parascolaire		120	175 enfants
Accueil familial de jour	Service d'Accueil Familial de Jour (AFJ) - pré et parascolaire	93 accueillantes en milieu familial (AMF)	471 enfants

Structure juridique des lieux d'accueil

La loi ne prévoit pas de forme juridique particulière pour les structures d'accueil. Seule condition obligatoire, les structures ne doivent pas répondre à des objectifs de rentabilité financière. Dès lors, trois types d'organisations existent dans le canton de Vaud : associations, fondations ou structures communales ou intercommunales.

En ce qui concerne le réseau RéAjy, les domaines du parascolaire et de l'accueil familial sont gérés par les pouvoirs publics alors que les structures préscolaires dépendent du domaine associatif.

- *Accueil collectif préscolaire* : l'Association Yverdonnoise pour la Petite Enfance (AYAPE) gère 4 structures (Tom Pouce, les Goélands, Le P'tit Phare et le Lapin Bleu), l'Association l'Arche de Noé gère sa propre structure d'accueil.
- *Accueil collectif parascolaire* : les Cygnes et la Croquette sont gérés par le Service jeunesse et cohésion sociale de la Ville d'Yverdon-les-Bains.
- *Accueil Familial de jour* : le service AFJ est géré par l'Association RAS Jura-Nord Vaudois.

État de la situation

Force est de constater que peu ou prou, et quel que soit le domaine et le type d'accueil concerné, la commune joue un rôle déterminant dans la définition des besoins ainsi que sur les plans de la coordination et des soutiens financier et « pédagogique ». Preuve en sont les mesures d'accompagnement du comité de l'AYAPE mises en place par la Municipalité pour éviter de nouveaux dérapages financiers. Pour rappel :

1. mise en place d'un système comptable unifié pour les 4 garderies ;

2. vérification annuelle des comptes par une fiduciaire professionnelle ;
3. reconstitution totale du comité en charge de l'AYAPE avec désignation de Madame Nathalie Saugy, alors municipale en charge des Affaires sociales, en qualité de présidente de l'association. Actuellement, l'AYAPE est présidée par Monsieur Jean-Claude Ruchet, Municipal du Service jeunesse et cohésion sociale ;
4. séparation et clarification des rôles entre la Fondation de soutien en faveur de l'Association Yverdonnoise pour l'Accueil de la Petite Enfance (AYAPE) propriétaire du bâtiment Tom Pouce et le comité de l'association AYAPE chargée de gérer les 4 structures ;
5. élaboration régulière de tableaux de bord, soit contrôles budgétaires trimestriels et évolution des ressources humaines.

Il reste à déposer une convention de collaboration entre les associations (AYAPE et Arche de Noé) et la Ville, visant à établir clairement les modalités de partenariat.

Il convient de relever que depuis le dépôt de la motion, les exercices 2006 et suivants ont été bouclés conformément aux budgets sans avoir recours à des compléments de subvention. Sur les plans financier et du contrôle de gestion, la Municipalité peut répondre de la manière suivante aux souhaits de Madame la Conseillère Giorgiatti Sutterlet.

- *Une meilleure gestion financière* : les mesures relevées ci-dessus ont permis d'améliorer la gestion financière de l'association. Malgré des bilans réguliers, il reste que le comité de milice de l'association n'a pas la maîtrise de l'ensemble des dossiers.
- *Une transparence des coûts* : les exigences posées par la LAJE obligent à produire une comptabilité transparente faisant apparaître les coûts d'exploitation des structures. Cette lisibilité de la comptabilité est indispensable car elle permet de fixer la politique tarifaire ainsi que la masse salariale susceptible d'être subventionnée par la FAJE. Ainsi et depuis la création du réseau en 2009, les coûts sont clairs et précis.
- *Un contrôle des barèmes et des rentrées financières* : il existe désormais un règlement qui détermine le calcul des barèmes applicables aux parents et ceux-ci s'acquittent à satisfaction de leurs factures. Quelques rares cas contentieux sont signalés chaque année et traités par les structures concernées.
- *Un contrôle des besoins en termes de places notamment* : il est réalisé grâce à l'utilisation du logiciel *kibe*, utilisé dans toutes les structures du réseau RéAgy. La liste d'attente permet d'évaluer les besoins de la population en nombre de places d'accueil et d'attribuer les places disponibles au sein des structures. Actuellement, chaque directrice attribue les places vacantes dans sa structure en fonction des critères de priorité définis par la politique du réseau (activité professionnelle des parents, famille monoparentale, fratries).

Réorganisation : analyse des variantes

Les structures préscolaires, parascolaires et l'accueil en milieu familial sont régis par la législation ainsi que par les normes du Service de protection de la jeunesse qui fixent les standards qualitatifs, soit la formation du personnel, le taux d'encadrement et la superficie des espaces dévolus à l'accueil des enfants. Que les structures soient communalisées ou qu'elles restent associatives, ces standards sont identiques et sont étroitement contrôlés par les autorités de tutelle.

Scénario 1 : communalisation

A. Avantages d'une communalisation pour la Ville :

- Maîtrise complète du dispositif d'accueil de l'enfance. La commune aurait ainsi la possibilité d'agir directement sur l'exploitation des structures concernées, définir les orientations et pratiques au sein des structures et professionnaliser le fonctionnement général.
- Reconnaissance et meilleures conditions salariales pour le personnel.
- Le comité est majoritairement composé de miliciens qui ne possèdent pas d'expertise dans le domaine du social et de l'enfance. Leur engagement n'est pas contesté. En revanche, la taille des institutions et surtout le nombre d'employés (plus d'une centaine) nécessiteraient de disposer d'une direction professionnelle, disponible en tout temps. Chaque responsable de crèche fonctionne avec une large autonomie déléguée par le comité. Il est donc difficile de détecter rapidement certaines situations critiques ou d'apporter un soutien dans des situations de crise et encore plus difficile encore de garantir une cohérence institutionnelle avec quatre responsables de site. La communalisation permettrait certainement que les responsables aient un véritable encadrement coordonné, structuré et professionnel et permettrait d'assurer une plus grande transparence au sujet des actions et pratiques des responsables de ces structures.
- Monsieur Ruchet, municipal du JECOS, président de l'AYAPE et Madame Martinet, responsable du secteur enfance et famille de la Ville et vice-présidente de l'AYAPE, investissent un temps considérable pour la bonne marche de l'association, ceci sur leur temps de travail en qualité que municipal et employée de la Ville. Il est donc juste de dire qu'aujourd'hui déjà la Ville est au service de l'AYAPE sans pour autant que la charge financière et l'investissement en temps ne soit répercutée sur l'association. En cas de communalisation cette situation serait corrigée et ajustée.
- Meilleur soutien logistique et managérial pour les directions des institutions de l'AYAPE (responsable du secteur enfance ou adjoint/e, service RH, service comptabilité).

B. Inconvénients d'une communalisation pour la Ville :

- Impact financier important (+ CHF 575'000) détaillé comme suit.
 - La responsable de l'enfance employée par la Ville serait chargée de la supervision de ces structures. Ceci demanderait qu'elle puisse avoir le soutien d'un/e adjoint/e et nécessiterait donc la création d'un nouveau poste de travail au sein de la Ville (+ CHF 100'000).
 - Augmentation de travail pour le personnel communal qui devrait gérer les salaires des employées de l'AYAPE (une centaine de personnes), toutes les tâches administratives ainsi que les questions RH. En termes financiers, l'opération pourrait être neutre avec la suppression de la fonction de responsable administratif au sein de l'AYAPE.
 - Augmentation du budget communal consécutivement à la mise à niveau des salaires et des charges salariales de l'ensemble du personnel selon la classification communale (+ CHF 150'000).
 - Ajustement de la LPP (+ CHF 325'000).

Les estimations relatives à l'augmentation des charges salariales ont été effectuées sur la base du comparatif des salaires suivants.

Commune d'Yverdon-les-Bains			
Éducateur-trice avec 5 ans d'expérience			
	Mensuel par employé	Mensuel par employeur	Annuel employeur
Salaire		5'611.90	72'954.70
AVS	289.01	289.01	3'757.17
AC	61.73	61.73	802.50
PC fam.	3.37	3.37	43.77
AF		129.63	1'685.25
LAA	78.01	11.95	155.39
LPP	392.76	785.53	9'426.35
Coût total	824.88	6'893.13	88'825.14

AYAPE			
Éducateur-trice avec 5 ans d'expérience			
	mensuel par employé	mensuel par employeur	Annuel employeur
Salaire		5'466.00	71'058.00
AVS	281.50	281.50	3'659.49
AC	60.13	60.13	781.64
PC fam.	3.28	3.28	42.63
AF		126.26	1'641.44
LAA	75.98	11.64	151.35
PGM	67.89	67.89	882.54
LPP	319.75	213.20	2'558.40
Coût total	808.52	6'229.90	80'775.49

Éducateur-trice avec 10 ans d'expérience			
	Mensuel par employé	Mensuel par employeur	Annuel employeur
Salaire		6'265.65	81'453.45
AVS	322.68	322.68	4'194.85
AC	68.92	68.92	895.99
PC fam.	3.76	3.76	48.87
AF		144.74	1'881.57
LAA	87.09	13.35	173.50
LPP	449.42	898.85	10'786.15
Coût total	931.88	7'717.94	99'434.39

Éducateur-trice avec 10 ans d'expérience			
	mensuel par employé	mensuel par employeur	Annuel employeur
Salaire		6'056.00	78'728.00
AVS	311.88	311.88	4'054.49
AC	66.62	66.62	866.01
PC fam.	3.63	3.63	47.24
AF		139.89	1'818.62
LAA	84.18	12.90	167.69
PGM	75.22	75.22	977.80
LPP	590.45	393.65	4'723.80
Coût total	1'131.98	7'059.79	91'383.65

En résumé

Avantages de la communalisation	Inconvénients de la communalisation
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maîtrise complète du dispositif d'accueil de l'enfance. ▪ Professionnalisation de la structure de la direction (amélioration des conditions d'encadrement des responsables par des professionnels). ▪ Reconnaissance et meilleures conditions salariales offertes au personnel. ▪ Suppression des ressources professionnelles de la Ville mises au service de l'Association (Municipal, chef de service, responsable du secteur enfance et famille). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impact financier majeur (salaires et LPP) - + Frs 475'000. ▪ Transfert de responsabilités au sein des services de la Ville (finances, RH, JECOS). ▪ Augmentation des ressources nécessaires (JECOS pour un poste de coordination des structures)

La Municipalité ne peut suivre en l'état actuel de ses charges un tel scénario. Partant du postulat qu'une amélioration s'avère nécessaire mais que l'impact du coût de la communalisation n'est pas envisageable pour la Ville, une autre option ayant la faveur de la Municipalité a été étudiée.

Scénario 2 : maintien de l'association et mise en place d'une direction générale

Même si toute forme juridique est possible dans le cadre d'un réseau d'accueil, il faut bien convenir que l'organisation telle que pratiquée actuellement par l'AYAPE n'est pas satisfaisante - il en est fait mention plus haut - notamment en raison d'un comité de milice qui ne peut pas répondre de manière adéquate aux exigences de management d'une association d'une telle envergure, en termes de contrôle et de supervision, par exemple.

Par ailleurs, l'investissement en temps et en énergie du municipal, président de l'association, du chef de service et de la responsable du secteur enfance et famille du JECOS en qualité de professionnels est conséquent et met en évidence que les ressources de la Ville sont fortement mises à contribution par l'association.

Dernier point important : les responsables actuels ne peuvent pas être évalués. Le comité n'a ni les compétences, ni les ressources pour le faire. Ils travaillent avec une très grande autonomie et n'ont pas de supervision directe. Le système présente des risques qu'il serait bon de corriger. Afin de pallier certains dysfonctionnements constatés et d'améliorer l'organisation, le fonctionnement et le bon suivi des activités de l'association, la Municipalité recommande la professionnalisation du management par l'engagement d'un-e directeur-trice de l'institution.

Avantages de l'association dirigée par une direction générale	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Professionnalisation, gestion efficace, évaluation, coordination et contrôle des fonctionnements au quotidien grâce à la présence d'une direction générale, ceci va de pair avec une diminution des risques. ▪ Processus de décision facilité et accéléré, la direction générale étant une ressource directe et permanente pour les actuels responsables. ▪ Garantie de la cohérence institutionnelle. ▪ Suivi, supervision et évaluation du travail des responsables pédagogiques et administratif par la direction générale ▪ Aucun surcoût supplémentaire pour la Ville n'est envisagé. Le salaire de la direction générale est intégré au budget d'exploitation qui reste identique à celui de l'année précédente. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les conditions de travail du personnel ne sont pas améliorées. ▪ Le municipal, le chef du service et la responsable du secteur enfance et famille du service JECOS restent possiblement engagés via le comité de l'association (dans une moindre mesure qu'aujourd'hui). ▪ La Ville subventionne une grande part du budget et n'a pas la maîtrise totale du dispositif d'accueil.

Coût et financement

La proposition de mettre en place une direction générale de l'association préconisée par la Municipalité n'induit pas de coûts supplémentaires ; ceci dans la mesure où le coût du poste de direction est compensé par une subvention communale en diminution en raison de recettes en augmentation (imputables à l'augmentation de la fréquentation des crèches par

des enfants dont les parents ont un revenu supérieur à ce qui existait précédemment). Par ailleurs, il est attendu des économies liées à la meilleure gestion du dispositif.

Conclusion

La politique d'accueil de la Petite enfance ne cesse de se renforcer sous l'effet des efforts conjoints des autorités cantonales et communales. Il est indéniable que cela suppose des investissements importants pour répondre aux standards de qualité et de sécurité qui ne cessent de se renforcer. C'est l'une des raisons pour lesquelles la professionnalisation des structures et le renforcement de l'encadrement sont incontournables.

La solution proposée, à savoir un renforcement de l'association grâce à l'engagement d'une direction générale, permet de poser un jalon supplémentaire dans la voie de la construction d'un ensemble homogène et coordonné, sachant que le contenu et la qualité des prestations servies en matière de petite enfance ne diffèrent pas, que l'on se situe dans une structure associative ou dans une structure communale.



Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de vous proposer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de prendre la décision suivante :

LE CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS
sur proposition de la Municipalité,
entendu le rapport de sa Commission, et
considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide :

Article 1: Le Conseil communal prend acte de l'état et de l'organisation actuels de l'accueil de la petite enfance sur Yverdon-les-Bains.

Article 2: La réponse à la motion Giorgiatti-Sutterlet portant sur la « communalisation des structures de la petite enfance » est adoptée.

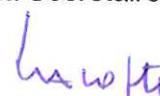
AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic



D. von Siebenthal

La Secrétaire



S. Lacoste

Délégué de la Municipalité : Monsieur Jean-Claude Ruchet, municipal du dicastère jeunesse et cohésion sociale