



Commune de
Bourg-en-Lavaux

MUNICIPALITE

Rte de Lausanne 2
Case Postale 112
1096 Cully

T 021 821 04 14
F 021 821 04 00
info@b-e-l.ch
www.b-e-l.ch

AU CONSEIL COMMUNAL DE BOURG-EN-LAVAUX

PREAVIS N° 1/2013

**Demande d'autorisation pour la création de 24 places d'accueil
parascolaires et la constitution d'un fonds de réserve pour le
financement des prestations d'accueil de jour**

Date proposée pour la séance de la Commission des finances :
à convenir
Combles Maison Jaune, Cully



LAVAUX
VIGNOBLE
EN TERRASSES



Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les Conseillers communaux,

Lors de la présentation du budget 2013, la contribution communale à l'Association du Réseau d'accueil de jour des enfants de Lavaux (ARAJEL) se montait à CHF 1'152'300.-. Cela représentait une augmentation de CHF 389'500.- par rapport au budget 2012. Cette évolution est principalement due à l'ouverture en été 2012 de 24 nouvelles places d'accueil pour écoliers au Foyer des Ruvines (Cully) et à une diminution pérenne de la contribution des parents au financement des structures d'accueil de jour (rabais de fratrie)¹.

Dans son rapport du 5 décembre 2012, la Commission des finances a proposé de « réduire notre part au financement des charges de Piccolino à 35% des charges d'exploitation soit de CHF 210'900.-, charge à la Municipalité de fixer les modalités d'un prêt à accorder à cette association pour assurer son fonctionnement ». Afin d'étudier cette proposition, la Municipalité a proposé au Conseil communal d'accepter l'amendement de la COFIN et s'est engagée à présenter début 2013 un préavis complémentaire à ce sujet.

1. Création de 24 nouvelles places d'accueil pour écoliers

Une situation d'urgence

Courant mai 2012, l'Association Piccolino a informé la Municipalité qu'il allait manquer 20 places d'accueil pour assurer la prise en charge des écoliers à la reprise scolaire d'août 2012. Cette situation critique provenait d'un passage important d'enfants de la garderie (1-4 ans) dans les structures d'accueil pour écoliers (dès 4 ans), celles-ci ne bénéficiant pas de suffisamment de départs naturels pour libérer les places nécessaires. **Cette situation aurait engendrée la perte de solution de garde dès juillet 2012 pour une vingtaine de familles sans réelle possibilité de se réorganiser compte tenu des délais très courts !**

Pour pallier ces difficultés, la Municipalité a étudié différentes variantes permettant la création à court terme et à moindre frais de 24 places d'accueil pour écoliers. Le Foyer des Ruvines est rapidement apparu comme une solution idéale car il était rapidement disponible, il disposait des équipements nécessaires (cuisine) et ne nécessitait pas de travaux de mise en conformité. Cette solution a été soumise à l'Association Piccolino qui a entrepris début juin 2012 les démarches auprès des autorités compétentes (VD et CH) pour autoriser et cofinancer la création des nouvelles places d'accueil. **La nouvelle structure des Ruvines a ouvert ses portes en août 2012.** Elle accueille 24 enfants à midi et 12 enfants l'après midi. **Après 3 mois d'activités, les capacités d'accueil de la nouvelle structure étaient déjà presque remplies !**

¹ En janvier 2011, la Fondation d'accueil de jour des enfants (FAJE) a mis en place un financement incitatif de 2% supplémentaire du taux de subventionnement pour les réseaux qui accordaient un **rabais de fratrie** d'au moins 20% sur toutes les prestations d'accueil facturées aux familles ayant deux enfants ou plus accueillis. Le rabais fratrie comprend une réduction d'au moins 20% applicable à chaque enfant, dès le deuxième enfant placé, quelque soit la durée de placement des enfants (*Directive du 1^{er} janvier 2011 pour l'octroi du subventionnement incitatif de la FAJE - Rabais de fratrie*).

Une solution cohérente et rationnelle

Outre son caractère d'urgence, la création de 24 nouvelles places d'accueil pour écoliers est une **solution cohérente** car elle s'inscrit dans la stratégie à moyen et long terme de la Municipalité visant à renforcer les capacités d'accueil parascolaire de la commune (cf. article 63a Constitution, Loi sur l'enseignement obligatoire et Loi sur l'accueil de jour des enfants). C'est une **solution rationnelle** car elle a apporté une réponse rapide à un problème urgent et évité de coûteux investissements dans l'attente de la mise en place de la nouvelle organisation scolaire en 2016.

Comme elle l'a expliqué à la COFIN, la Municipalité reconnaît que la création de 24 places d'accueil pour écoliers **aurait dû faire l'objet d'un préavis au Conseil communal**. La décision de mettre à disposition le Foyer des Ruvines pour la nouvelle structure d'accueil a été prise car elle n'engendrait pas de coûts de transformation. Dans l'urgence de la situation, le subventionnement communal à la création de nouvelles places d'accueil n'a pas été pris en considération. Cette omission ne résulte d'aucune volonté municipale de limiter ou de se substituer aux compétences décisionnelles du Conseil. Celui-ci a d'ailleurs toujours été informé de la situation et des démarches en cours.

2. Contribution ARAJEL pour 2013

L'Association du réseau d'accueil de jour des enfants de Lavaux (ARAJEL) regroupe les structures d'accueil pré- et parascolaires des communes de Bourg-en-Lavaux, Chexbres, Puidoux, Rivaz et St-Saphorin². Cette association intercommunale a été créée en 2008 afin de constituer un réseau d'accueil de jour au sens la Loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) du 20 juin 2006³.

Pour 2013, la contribution communal au budget ARAJEL se présente comme suit (tableau 1):

	Budget 2012			Budget 2013			2013 vs 2012	
	EPT ⁴	CHF	%	EPT	CHF	%	EPT	CHF
Accueil préscolaire	33.9	428'168	56%	36.2	584'053	51%	2.3	155'885
- Piccolino (Cully)	31.9	412'999	54%	32.2	550'563	48%	0.3	137'563
- Marmouset (Chexbres) ⁵	2.0	15'169	2%	4.0	33'491	3%	2.0	18'322
Accueil parascolaire	31.4	309'218	40%	41.6	524'353	46%	10.2	215'135
- Piccolino (Cully/Grandvaux)	31.4	309'218	40%	41.6	524'353	46%	10.2	215'135
- Fontaine Magique (Puidoux) ⁵	0	-	0%	0	-	0%	0	-
Accueil familial de jour		13'921	2%		26'043	2%		12'122
Frais généraux ARAJEL	--	18'063	2%	--	17'878	2%	--	-185
TOTAL	64.8	769'371	100%	77.8	1'152'328	100%	12.5	382'957

NB – Les petites différences par rapport aux chiffres du budget 2013 proviennent des arrondis !

² Les **structures d'accueil du réseau ARAJEL** sont: Association Piccolino - Garderie de Lavaux (Cully), Unités d'accueil pour écoliers La Capite (Cully) et Le Chat perché (Grandvaux), Garderie Les Marmousets (Chexbres), Unités d'accueil pour écoliers La Fontaine magique (Puidoux), Accueil familial du réseau de Lavaux (Puidoux).

³ **Art. 27 al. 1 (LAJE) - Constitution du réseau** : Les collectivités publiques, les partenaires privés, les structures d'accueil collectif et les structures de coordination d'accueil familial de jour, satisfaisant aux conditions de la présente loi, peuvent constituer un réseau d'accueil de jour.

Art. 32 al. 1 (LAJE) - Conséquences de la reconnaissance : Les réseaux reconnus au sens de l'article 31 bénéficient des subventions versées par la Fondation. Celle-ci en fixe le montant.

⁴ En terme d'accueil, 1 « **équivalent plein temps** » (EPT) équivaut à 1 place d'accueil disponible durant les 5 créneaux horaires de la journée (déjeuner, matin, midi, début et fin d'après-midi) et durant une année (240 jours d'exploitation).

⁵ Ces montants correspondent aux enfants de Bourg-en-Lavaux qui sont accueillis dans une autre structure du réseau ARAJEL que celles de l'Association Piccolino (Marmousets à Chexbres ou Fontaine Magique à Puidoux).

Les variations 2012-2013 de la contribution ARAJEL s'expliquent comme suit (tableau 2) :

Accueil préscolaire	Variation 2012/2013
<u>Piccolino (Cully)</u>	
• Sur initiative du canton, l'ARAJEL a introduit en 2011 un nouveau « rabais de fratrie » (cf. note 1) dont le financement devait être en partie assuré par une augmentation de 2% de la contribution cantonale (FAJE). Le bilan 2012 du rabais fratrie se présente comme suit :	105'000.-
- Rabais fratrie accordé (somme au décembre 2012)	134'090.-
- Subvention complémentaire FAJE (2%)	(-) 29'460.-
- Différence à charge de la commune	104'630.-
• Les charges de personnel de la garderie ont été adaptées aux conditions suivantes :	30'000.-
- augmentation des charges de remplacement liée aux congés maternité de 6 éducatrices !	
- adaptation des annuités et lissage des conditions salariales (selon convention de travail)	
- renforcement du secrétariat et personnel de maison (au prorata de la capacité des structures)	
<u>Marmouset (Chexbres)</u>	
• Du fait du manque de place à la Garderie de Lavaux (environ 65 enfants sur liste d'attente !), un arrangement a été trouvé avec la garderie Les Marmousets (Chexbres) pour doubler le nombre de place d'accueil « réservées » aux enfants de Bourg-en-Lavaux.	18'000.-
Accueil parascolaire	
<u>Piccolino (Cully/Grandvaux)</u>	
• Création de 24 places d'accueil pour écoliers à midi et 12 places l'après midi au Foyer des Ruvines à Cully. Le coût par unité d'accueil augmente du fait de la mise en place des nouvelles structures (coûts de démarrage). Pas d'information définitive sur le montant des subventions cantonales fédérales versées au titre d'aides au démarrage (montant à déduire des coûts)	170'000.-
• Les charges de personnel des UAPE ont été adaptées aux conditions suivantes :	40'000.-
- augmentation des capacités d'accueil du Chat perché et de la Capite	
- adaptation des annuités et lissage des conditions salariales (selon convention de travail)	
- renforcement du secrétariat et personnel de maison (au prorata de la capacité des structures)	
Accueil familial de jour	
• Volonté Municipale de doubler le nombre de places d'accueil en milieu familial au niveau communal dans la mesure où cette solution représente une alternative complémentaire et peu coûteuse par rapport à l'accueil en structures.	12'000.-
Total	380'000.-

Sommes estimatives arrondies !

3. Financement actuel des structures d'accueil de jour

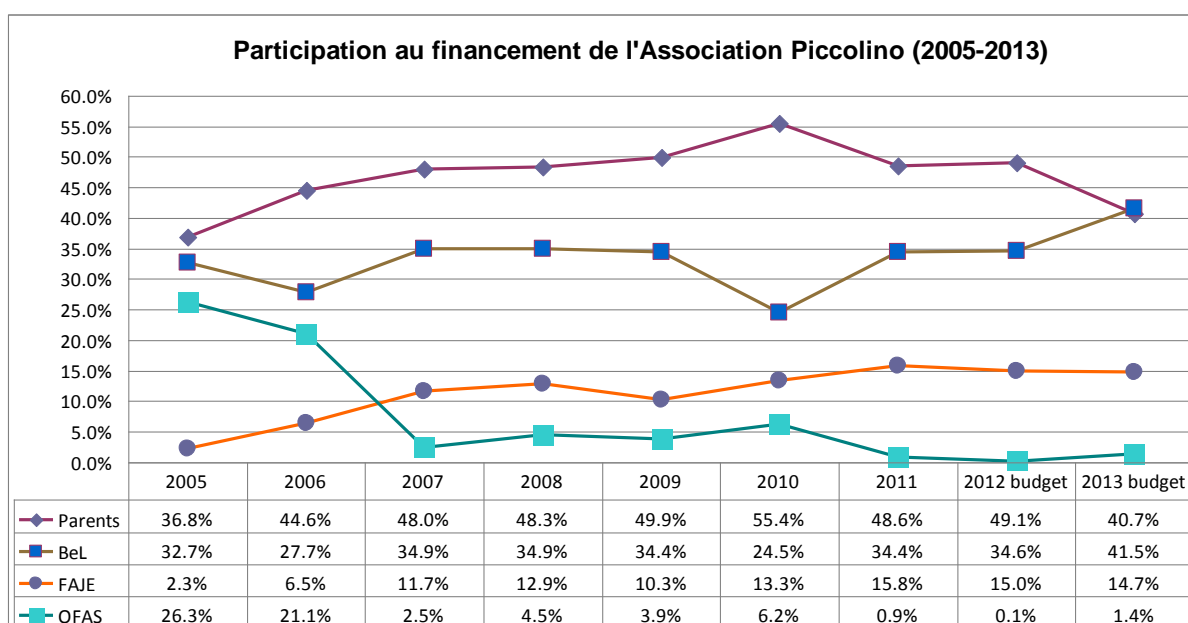
L'ARAJEL joue un rôle central dans le financement des structures d'accueil de jour. C'est elle qui adopte la grille tarifaire des prestations d'accueil, collecte les subventions cantonales et communales et redistribue celles-ci aux structures du réseau. Dans ce contexte, le financement des structures d'accueil de jour est calculé selon les modalités suivantes (article 22 Statuts)⁶ :

<p>Total des charges d'exploitation des structures d'accueil</p>	-	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution des parents (selon grille tarifaire des structures) • Contribution cantonale de la FAJE (22 % de la charge du personnel éducatif) • Aides au démarrage (CH & VD) • Autres revenus et dons divers 	=	<p>Solde à charge des communes (réparti au prorata du nombre d'enfants accueilli par commune)</p>
---	---	--	---	---

⁶ **Article 22 – Répartition de l'excédent de charge** (Statut ARAJEL, version du 1^{er} juillet 2011) : L'excédent de charges est réparti entre les membres contributeurs (*ici les communes*) en fonction de la fréquentation des structures d'accueil exprimés en EPT selon la commune de domicile ou de l'entreprise.

Comme le montre le tableau 1, les subventions communales versées à l'ARAJEL contribuent essentiellement au financement de l'Association Piccolino. Lors sa création en 2004, les subventions allouées par les communes⁷ à cette association avaient été **plafonnées** à hauteur de 35% des charges d'exploitation de la garderie (article 8a de la convention pour la subvention d'une garderie intercommunale de Lavaux). Lors de l'adhésion au réseau ARAJEL en 2008, le financement des charges d'exploitation de l'Association Piccolino ont été réparties à hauteur **d'environ 50%** pour les parents, 35% pour les communes et 15% pour la FAJE (préavis municipal du 31 janvier 2008)⁸.

Entre 2005 et 2011, le taux de participation communale au financement de l'Association Piccolino est resté en dessous des 35% visés (tableau 3). Cela représente un **taux moyen de participation communale de 31.9% (2005-2011)**. La participation des parents depuis 2005 puis celle de la FAJE dès 2007 sont elles aussi proches de l'équilibre visé (50% respectivement 15%). En moyenne 2005-2011, elles se situent à hauteur de 47.4% pour les parents et 12.8% pour la FAJE.



Avec la création en 2012 des 24 nouvelles places d'accueil parascolaire au Foyer des Ruvines et le déficit structurel enregistré dans la participation financière des parents (rabais de fratrie), la participation communale au financement de l'Association Piccolino devrait **passer pour la première fois au dessus des 35% dans les comptes 2012** et est estimée à **41.5% dans le budget 2013**.

Ces projections pourraient toutefois être revues à la baisse en fonction du montant final des aides au démarrage cantonales et fédérales à la création des places d'accueil du Foyer des Ruvines. A ce jour, la **FAJE a confirmé l'octroi d'une subvention de CHF 50'000.-**. Le montant des subventions de l'OFAS⁹ n'est pas encore connu. Ces montants viennent en déduction directe du montant de la contribution communale !

⁷ A l'époque : Cully, Epesses, Grandvaux, Riex et Villette.

⁸ Préavis municipal du 31 janvier 2008 relatif à la demande d'autorisation d'adhérer au futur réseau d'accueil de jour des enfants de Lavaux (ARAJEL) : « Les parents participeront à hauteur d'environ 50 % des coûts des structures d'accueil et la FAJE à hauteur de 18 % de la masse salariale, ce qui représente environ 15 % des coûts. Le solde de la couverture des coûts sera réparti entre les contributeurs sur la base de la fréquentation des enfants ».

⁹ Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

4. Réponse aux questions et propositions de la COFIN

Dans son rapport du 5 décembre 2012, la Commission des finances considère que le taux de participation communal de 35% des charges d'exploitation de l'Association Piccolino défini en 2004 a un caractère impératif et propose d'octroyer un prêt à l'association - dont les modalités sont à définir par la Municipalité - pour financer la part des charges d'exploitation dépassant ce taux plafond.

Après étude des différents documents et bases légales relatifs à la création du réseau ARAJEL et au financement des structures d'accueil de jour pré- et parascolaires, la Municipalité arrive aux conclusions suivantes :

Participation communale au financement de l'Association Piccolino

Lors de sa création en 2004, la convention de subventionnement de l'Association Piccolino fixait la participation financière des communes à maximum 35% des charges d'exploitation de la garderie mais au plus à un montant plafond de CHF 360'000.- (article 8a Convention). Cette subvention instaurait un **rapport de financement direct** entre les communes et l'association. L'adhésion au réseau ARAJEL en 2008 institue un nouveau rapport de financement entre les communes et les structures d'accueil. Ces dernières ne sont **plus financées directement** par les communes mais via l'ARAJEL qui collecte et redistribue les subventions publiques cantonales et communales.

Avec la création de l'ARAJEL, la convention de subventionnement de 2004 - qui fixe le taux de participation communale au maximum à 35% des charges d'exploitation de l'Association Piccolino - est **devenue ipso facto caduque** puisque les parties concernées par cette convention n'entretenaient plus de relation de financement directe et que les modalités du taux de participation communale fixées dans la convention de 2004 n'ont pas été expressément reconduites dans les nouveaux statuts de l'association mais modifiées comme suit : « les parents participeront à hauteur d'environ 50 % des coûts des structures d'accueil et la FAJE à hauteur de 18 % de la masse salariale, ce qui représente environ 15 % des coûts. Le solde de la couverture des coûts sera réparti entre les *communes* sur la base de la fréquentation des enfants» (préavis municipal du 31 janvier 2008).

Financement des charges d'exploitation des structures d'accueil

Au vu de ce qui précède, on peut donc considérer que la participation communale de 35% au subventionnement des structures d'accueil du réseau ARAJEL est devenue un **objectif cible** - qu'il convient d'atteindre sur la durée - et non plus une valeur plafond qui ne peut être dépassée. L'analyse de la participation communale au financement de l'Association Piccolino montre que cet objectif a été **largement atteint entre 2005-2011** (cf. tableaux 3 et 4). Les places d'accueil parascolaire créées en 2012 devraient engendrer pour la première fois un dépassement du taux de 35%.

Au sens de l'article 22 des Statuts de l'ARAJEL, les communes se sont engagées à financer « l'excédent de charges *du réseau* réparti entre les membres contributeurs - *ici les communes* - en fonction de la fréquentation des structures d'accueil exprimés en EPT selon la commune de domicile (...) ». Dans la mesure où la couverture des charges d'exploitation des structures ARAJEL n'est plus « plafonnée » mais « ciblée » à 35% (cf. ci-dessus), **la commune doit couvrir l'intégralité des excédents de charge qui lui incombe par l'intermédiaire du budget respectivement des comptes communaux**. De fait, l'octroi d'un prêt à l'Association Piccolino pour couvrir un excédent de charge dépassant 35% des frais d'exploitation serait contraire aux statuts et au fonctionnement de réseau ARAJEL.

5. Création d'un fonds de réserve pour l'accueil de jour

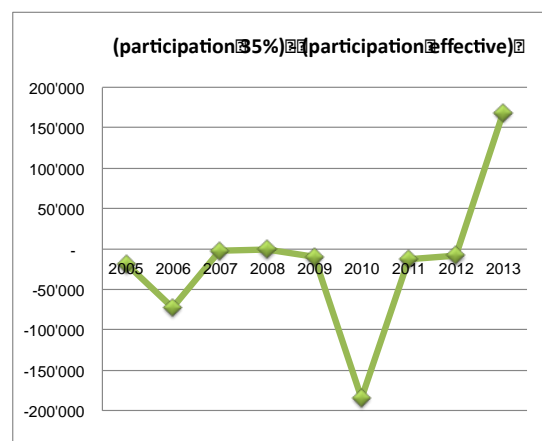
Les réflexions de la COFIN concernant la rétribution du réseau ARAJEL montrent que si dans la pratique le taux de participation communale au financement des structures d'accueil est relativement stable, il peut faire l'objet de variations conjoncturelles plus ou moins implorantes (cf. tableaux 3 et 4). Ces variations - pas toujours prévisibles - sont problématiques pour la planification des budgets respectivement la clôture des comptes communaux.

Comme le montre le tableau 4 ci-dessous, la participation effective de la commune au financement de l'Association Piccolino entre 2005 et 2011 se monte en moyenne à 31.9% des frais d'exploitation.¹⁰ Si durant cette période, la commune avait mis de côté la différence entre les subventions effectivement versées et une participation cible à hauteur de 35% des frais d'exploitation de Piccolino, elle aurait pu constituer un **fonds de réserve d'environ CHF 300'000.-** (somme virtuelle). Ce montant aurait pu alors être réinvesti, par exemple pour le financement des nouvelles places d'accueil créées en 2012.

Tableau 4 – Participation communale au financement Piccolino 2005-2013

Année	35% (Fr)	Effectif (Fr)	Différence (Fr)	% effectif
2005	286'142	267'457	-18'685	32.7%
2006	345'698	274'063	-71'634	27.7%
2007	426'283	425'000	-1'283	34.9%
2008	491'011	490'000	-1'011	34.9%
2009	573'114	563'767	-9'347	34.4%
2010	617'170	432'778	-184'392	24.5%
2011	700'677	688'011	-12'666	34.4%
2012 (budget)	729'568	722'217	-7'351	34.6%
2013 (budget)	905'569	1'074'916	169'347	41.5%
Bilan 2005-2011	3'440'094	3'141'076	-299'018	31.9%
Bilan 2005-2012	4'169'661	3'863'293	-306'368	32.3%
Bilan 2005-2013	5'075'231	4'938'209	-137'022	33.3%

solde (-) négatif = en faveur de la commune / solde (+) positif = à charge de la commune



La Municipalité propose donc de **constituer dans les comptes 2012 un fonds de réserve de CHF 300'000.-** qui équivaldrait à la somme « virtuellement économisée » par la commune depuis 2005 (tableau 4). Ce fonds permettrait d'absorber l'augmentation prévisible des charges d'exploitation liée aux nouvelles places d'accueil parascolaires créée en 2012 et de financer l'excédent de charges de CHF 210'900.- s'y rapportant dans le budget 2013. Il servirait aussi à limiter les excédents de charges conjoncturels dans le futur.

En contre partie, il conviendra bien évidemment de prendre les mesures nécessaires afin de **rééquilibrer le taux de financement des parents** en corrigeant entre autres les distorsions structurelles créées par l'introduction du rabais de fratrie « cantonal ». Les modalités de ce rééquilibrage sont présentées dans le chapitre suivant.

¹⁰ Pour rappel, entre 2005-2011, la participation moyenne effective des parents se situe à hauteur de 47.4% (taux visé 50%) et celle de la FAJE à hauteur de 12.8% (taux visé 15%).

6. Modalités de contrôle et d'équilibrage financier

Au vu des chapitres 3 et 5, il apparaît clairement que le suivi du taux de financement des charges d'exploitation de l'Association Piccolino doit être évalué - et le cas échéant corrigé - dans une perspective à moyen terme. A cet effet, la Municipalité propose d'introduire les **modalités de contrôle et d'équilibrage financier** suivantes (tableau 5) :

1) Variation normale du taux de participation

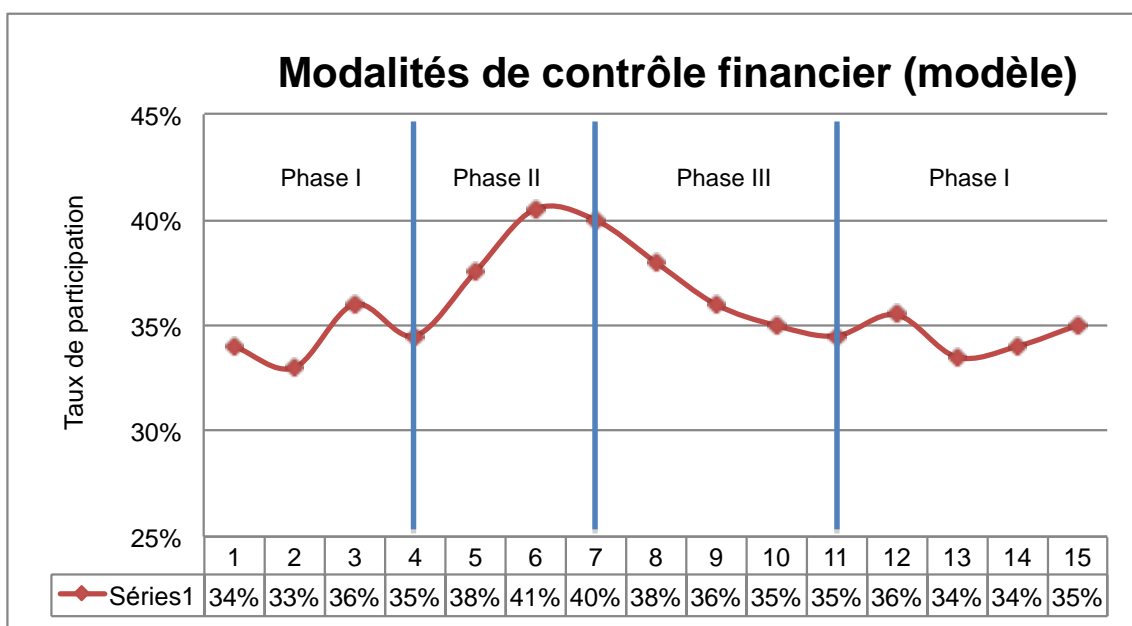
Durant ces périodes, la variation du taux de contribution communale subi des variations conjoncturelles de modeste importance ne nécessitant pas d'intervention particulière.

2) Modification durable du taux de participation

Pour qu'elle soit considérée comme durable, une variation du taux de participation communale doit être liée à l'existence d'un déficit/excédent structurel (ex. rabais de fratrie) ou une variation continue du taux sur une période de 3 ans – soit 2 années comptables et une 1 budgétaire.

3) Correction du taux de participation

A partir du moment où la variation durable taux de participation communale est avérée, il convient de mettre en place des mesures correctives permettant de modéliser un retour à l'équilibre sur une période de 4 ans – soit 3 années comptables et 1 année budgétaire.



En plus des modalités de contrôle ci-dessus, la Municipalité souhaite renforcer l'**assise institutionnelle** et la **gouvernance financière** de l'Association Piccolino dans les domaines suivants :

- Révision de la forme juridique et des statuts de l'association afin d'adapter celle-ci aux défis actuels et futurs liés à l'évolution des structures d'accueil de jour.
- Mise en place de critères et indicateurs de performance permettant d'évaluer la qualité de fonctionnement et la gouvernance financière de l'association.
- Révision des modalités d'intervention de la commune dans le suivi financier de l'association.
- Renforcer les synergies et collaboration entre l'association et les autres structures ARAJEL.

7. Conclusions

Afin de répondre à une situation d'urgence, la Municipalité a autorisé en juin 2012 la création par l'Association Piccolino de 24 places d'accueil parascolaire au Foyer des Ruvines à Cully. Cette solution apportait une réponse rapide au problème critique et évitait de coûteux investissements dans l'attente de la mise en place de la nouvelle organisation scolaire en 2016. Outre l'ouverture de ces places d'accueil, la présentation du budget 2013 a fait apparaître une diminution de la contribution des parents au financement des structures d'accueil de jour du fait du rabais de fratrie. Afin d'assurer le financement de nos structures d'accueil de jour et tenir compte au mieux des recommandations de la COFIN en la matière, la Municipalité vous propose, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les conseillers communaux de prendre les décisions suivantes :

Le Conseil communal de Bourg-en-Lavaux

VU	le préavis municipal du 15 janvier 2013
OUI	les rapports de la commission ad hoc et de la commission des finances chargées d'étudier ce dossier
CONSIDERANT	que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

Décide :

- 1) d'autoriser rétroactivement la mise à disposition de l'Association Piccolino du Foyer des Ruvines pour la création de 24 nouvelles places d'accueil parascolaire à midi et 12 places l'après-midi ;
- 2) d'accepter de porter aux comptes 2012 le montant nécessaire à la subvention communale pour la création de 24 nouvelles place d'accueil parascolaire dès août 2012 (montant estimé CHF 85'000.-)
- 3) de constituer un fonds de réserve pour le financement actuel et futur des prestations et structures d'accueil de jour de la commune et de porter à l'exercice 2012 le montant de CHF 300'000.- nécessaire à la constitution de ce fonds.
- 4) d'accepter de financer en 2013, le montant correspondant au solde de charges exceptionnelles des structures d'accueil de jour du réseau ARAJEL via un prélèvement sur le fonds (montant CHF 210'900.- estimé)

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le syndic

La secrétaire

Max Graf

Corinne Pilloud

Ainsi adopté par la Municipalité dans sa séance du 14 janvier 2013.

Délégué de la Municipalité : Yves Kazemi, municipal