FAMILLE
21-031

RAPPORT D'INFORMATION DU CONSEIL COMMUNAL AU CONSEIL GENERAL CONCERNANT LE DISPOSITIF COMMUNAL D'ACCUEIL EXTRAFAMILIAL DES ENFANTS

(Du 29 novembre 2021)

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

La conciliation entre vies familiale et professionnelle est un enjeu majeur pour les sociétés modernes.

La Ville de Neuchâtel a investi activement pour développer des structures d'accueil extrafamilial, convaincue par les bienfaits qu'elles apportent en matière de développement de l'enfant, d'égalité, de lutte contre la précarité, notamment des femmes, d'employabilité des parents ou encore d'attractivité résidentielle. Les enjeux politiques et financiers autour des structures d'accueil sont multiples. Née à l'initiative des communes, la prise en charge des enfants est devenue au cours de ces 20-30 dernières années un enjeu politique cantonal, puis fédéral, avec notamment la loi cantonale sur l'accueil des enfants (LAE) et le programme d'impulsion de la Confédération, programme auquel la ville de Neuchâtel a constamment eu recours.

Le canton de Neuchâtel se distingue par une législation harmonisée sur l'ensemble du territoire (situation unique en Suisse), une participation des employeurs au financement des structures d'accueil, et par une offre particulièrement attractive en termes de places à disposition et de coût à la charge des parents. Un constat vérifié par plusieurs études mentionnées dans ce rapport, en particulier en Ville de Neuchâtel.

Notre commune fait un effort de 13 millions de francs chaque année pour assumer cette charge, sans toutefois en retirer le bénéfice fiscal à la hauteur de son investissement. La révision du cadre cantonal devra questionner cette répartition avec la 3ème version de la LAE. Les communes souhaitent revoir le cadre de la loi et notre commune ne manquera pas de réitérer cette volonté. Il faudra par conséquent attendre les nouveaux objectifs cantonaux exprimés en taux de couverture et en conditions cadres dans la LAE3 pour assurer l'avenir de notre dispositif, ainsi que son mode de financement. Parallèlement, le Service de la famille procédera à une analyse de l'organisation de ses structures pour en garantir le fonctionnement le plus efficient possible.

Le présent rapport a pour objet de présenter un état des lieux et d'analyser l'évolution du dispositif d'accueil extrafamilial sur le territoire communal fusionné, répondant ainsi à une demande maintes fois formulée par votre Autorité.

1. Introduction

L'importance d'une offre suffisante et de qualité en matière d'accueil pré et parascolaire est soulignée dans le programme politique 2018-2021 tout comme dans le Livre de la fusion. Les bénéfices sont de trois ordres :

1. Egalité des chances pour les enfants et pour les parents qui exercent une activité professionnelle.
2. Socialisation de l'enfant, apprentissages au niveau du comportement en société et de la langue (en particulier pour les enfants allophones).
3. Avantage économique pour les collectivités publiques.

Le présent rapport vous détaillera ces éléments.

Pour rappel, le rapport du 22 juin 2020 concernant la politique familiale de la Ville de Neuchâtel (20-011) a apporté un éclairage statistique sur les familles et présenté les différents enjeux auxquels ces dernières doivent répondre. Ce rapport, au travers d'un portrait des familles, traitait notamment sous l'angle statistique et démographique, les questions de la vie de couple et de la fondation d'une famille, les divorces et les particularités des familles monoparentales, la répartition des tâches ménagères et du soin aux enfants, les différentes solutions de garde à disposition, ainsi que la question du budget des ménages.

Dans ce cadre, les enjeux liés à la conciliation entre vies privée et professionnelle et les aspects qualitatifs de l'accueil extrafamilial y ont été présentés en détail. Ces éléments, mis en relation avec les nombreuses prestations offertes par les communes de la fusion ont permis de définir les axes d'une politique familiale communale, à savoir :

- La sécurité matérielle et la lutte contre la pauvreté des familles
- La promotion de la conciliation entre vie privée et vie professionnelle
- Le soutien au famille

Le rapport d'information concernant l'accueil extrafamilial des enfants (15-021) de l'ancienne commune de Neuchâtel présentait, quant à lui, un état de situation et une vision du développement du dispositif d'accueil extrafamilial pour la période 2015-2020. Le chapitre 3.3.1 reprend les objectifs fixés alors et les résultats obtenus.

Dès lors, le présent rapport, concentre son propos sur trois axes principaux, à savoir :

1. L'état actuel et l'évolution récente du dispositif d'accueil à l'attention des enfants sur le territoire communal fusionné en lien avec les objectifs cantonaux de taux de couverture ;
2. Une présentation et une analyse de la gestion des structures pré et parascolaires en mains communales. L'impact financier est intégré à cette analyse.
3. Les enjeux politiques actuels en lien avec l'accueil extrafamilial

2. Etat et évolution du dispositif d'accueil extrafamilial

2.1 Contexte général

Près de 45% de la population de la Commune de Neuchâtel vit dans un ménage qui comporte au moins un enfant. Ces 5'700 ménages, dont 1'500 foyers monoparentaux, regroupent environ 2'500 enfants de 0 à 5 ans, 2'500 enfants de 5 à 11 ans et 1'750 jeunes de 12 à 17 ans (seul-e-s les12 ans sont encore concerné-e-s par l'accueil extrafamilial). Actuellement ce sont donc 5'442 enfants domiciliés sur le territoire fusionné qui sont en âge de bénéficier d'un accueil extrafamilial.

Dans le canton de Neuchâtel, 67.5% des enfants de moins de 13 ans sont placés au moins une fois par semaine en garde extrafamiliale. Les modes de gardes sont régulièrement combinés entre structures institutionnelles (crèche, parascolaire, accueil familial de jour) et non institutionnelles

(grands-parents, voisins, etc.). Dès lors, 46.9% des ménages neuchâtelois indiquent avoir recours, au moins une fois par semaine à une structure d'accueil institutionnel et 33.4% à une garde non institutionnelle. Ces deux systèmes sont régulièrement utilisés alternativement par les parents.

En novembre 2021, 2'487 enfants de la commune de Neuchâtel fréquentent une structure d'accueil subventionnée (garde institutionnelle) dans le Canton de Neuchâtel, soit 45.7% de la population des 0 à 12 ans.

2.2 Cadre légal

La loi sur l'accueil des enfants (LAE), entrée en vigueur au 1er janvier 2012, et son règlement d'application (REGAE) cadrent l'organisation générale de l'accueil de l'enfance dans le canton de Neuchâtel.

En particulier, la LAE a pour but d'encourager le développement d'une offre d'accueil préscolaire et parascolaire pour atteindre un taux de couverture cantonal d'au moins de 30% pour l'accueil préscolaire et d'au moins 20% pour l'accueil parascolaire.

La loi sur l'accueil des enfants définit le taux de couverture comme « le nombre de places d'accueil offertes pour 100 enfants de la classe d'âge concernée ». Il est important de préciser qu'il s'agit bien de places créées et non d'enfants accueillis. Chaque place d'accueil pouvant être occupée par plusieurs enfants. En moyenne, le canton considère dans sa planification qu'une place d'accueil est occupée par 2 enfants. En ville de Neuchâtel, on constate cependant que les enfants sont plutôt placés à 60% qu'à 50%, soit 3 jours par semaine.

On entend par institutions préscolaires, les structures qui accueillent les enfants de leur naissance à leur scolarisation et par institutions d'accueil parascolaire celles destinées aux enfants durant leur scolarité jusqu'à 12 ans. Une différence est faite entre les élèves de 1er cycle (1-4ème année) et de 2ème cycle (5-8ème année).

Cette différence entre les classes d'âge se traduit notamment par un taux d'encadrement différent. En effet, la direction de la structure d'accueil extrafamilial doit assurer un encadrement des enfants adapté à leur âge et à leur autonomie. Ce taux d'encadrement est défini dans la LAE et exige une présence de personnel calculée comme suit :

- au moins un adulte pour 5 enfants de moins de 24 mois ;
- au moins un adulte pour 8 enfants de 24 mois à l'entrée au 1er cycle scolaire (4 ans) ;
- au moins un adulte pour 12 enfants fréquentant le 1er cycle scolaire (4-8 ans);
- au moins un adulte pour 18 enfants fréquentant le 2e cycle scolaire (8-12 ans).

La LAE garantit également l'universalité de l'accueil, à savoir qu'un enfant domicilié dans le Canton, peut être accueilli dans toutes les structures reconnues et bénéficier du modèle de financement prévu par la loi. Cet aspect, particulièrement important pour le secteur préscolaire, permet aux parents de sélectionner le lieu d'accueil le plus adapté, proche soit du domicile, soit du lieu de travail.

L'article 29 de la LAE prévoit au surplus que pour les structures d'accueil préscolaire et parascolaire de cycle 1, au moins 2/3 du personnel dispose en tout temps d'une formation reconnue, soit un diplôme d'éducatrice ou d'éducateur de l'enfance, d'un certificat fédéral de capacité d'assistant socio-éducatif ou d'assistante socio-éducative délivré par une école reconnue ou d'un titre jugé équivalent.

Ainsi, au sens de la LAE ne sont intégrées dans le calcul du taux de couverture cantonal que les structures subventionnées, privées ou publiques, et les accueils familiaux de jour (AFJ) subventionnés.

Les structures privées non subventionnées ne sont pas soumises aux mêmes règles fixées par le cadre cantonal. Elles ne sont pas recensées dans le dispositif cantonal pour les taux de couverture. Les chapitres 3.2.1 et 3.2.2 présentent les places mises à disposition de l'AFJ et des structures privées et donnent la vision d'ensemble du dispositif reconnu par le Canton pour la Commune de Neuchâtel.

Le Canton a prévu de réviser la loi sur l'accueil des enfants et présentera une LAE 3ème version qui devrait revoir le taux de couverture, actuellement insuffisant dans bien des régions, ainsi que les tarifs appliqués et la répartition fonds (canton + employeurs) /communes/parents. Toutefois, selon les informations données à la CDC-Structures d'accueil le 29 octobre dernier, en présence de la Conseillère d'Etat en charge du dossier, cette révision n'interviendra pas avant 2024.

2.3 Financement de l'accueil extrafamilial

Le financement de l'accueil extrafamilial, au sens de la LAE, est basé sur la participations des parents, des communes de domicile, de l'Etat et des entreprises.

Concrètement, l'ensemble des charges d'une structure d'accueil représente le prix coûtant brut, par enfant et par jour. Le canton reconnait un prix coutant brut à 115 francs par jour d'accueil en structure préscolaire, à 75 francs pour le secteur parascolaire (cycle 1) et à 60 francs pour le secteur parascolaire (cycle 2). Ce prix coutant brut sera financé par trois sources : un fonds cantonal (nommé CISA, alimenté par le canton et les employeurs), la facturation aux parents et la participation de la commune de domicile de l'enfant.

Le fonds cantonal, alimenté par le Canton et les entreprises, sur la base d'un prélèvement sur la masse salariale (0.18%) permet de réduire le prix facturé aux parents. Ainsi, pour le préscolaire, le prix final facturé aux parents pour une journée de prise en charge est de 85 francs au maximum (+ participation du fonds de 30 francs) et pour le parascolaire de 60 francs (+ participation du fonds de 15 francs) pour le cycle 1 et de 50 francs (+ participation de 10 francs) pour le cycle 2. Ce prix est nommé « prix de référence de facturation ».

Ce système tripartite permet une base de facturation identique pour toutes les structures du canton.

	Prix coutant brut	Participation du fonds cantonal	Prix de référence de facturation
Préscolaire	115 CHF	30 CHF	85 CHF
Parascolaire Cycle 1	85 CHF	15 CHF	70 CHF
Parascolaire Cycle 2	60 CHF	10 CHF	50 CHF

Figure 1: Facturation des places d'accueil extrafamilial

La part à la charge des parents varie selon leurs revenus, soit leur capacité contributive. Cette capacité contributive est déterminée par le chiffre 2.6 de la taxation fiscale la plus récente. Les communes contrôlent ainsi les revenus et déterminent la part que les parents devront supporter, le solde étant à charge de la commune de domicile. Une analyse plus précise des capacités contributives et de leur évolution est présentée au chapitre 3.3.

La facturation de la prestation d'accueil se calcule en fonction de la présence réservée et varie en fonction des plages horaires fréquentées. La participation des représentants légaux s'applique comme suit, en pourcent du prix de référence de facturation :

- journée complète avec repas de midi, tarif à 100% ;
- journée complète sans repas de midi, tarif à 85% ;
- demi-journée avec repas de midi, tarif à 75% (préscolaire) ;
- demi-journée matin avec repas de midi tarif à 70% (parascolaire) ;
- demi-journée après-midi avec repas de midi tarif à 75% (parascolaire) ;
- demi-journée sans repas de midi, tarif à 60% ;
- bloc-horaire de midi, tarif à 50% ;
- bloc horaire de l'après-midi (après l'école), tarif à 30% ;
- bloc horaire du matin (avant l'école), tarif à 20%;
- tarif horaire 17%.

A noter encore que lorsque plusieurs enfants d'une même famille sont accueillis dans une ou des structures d'accueil extrafamilial LAE, le Conseil d'Etat a prévu l'octroi de rabais de fratrie (art. 56 REGAE). L'enfant qui paie le taux plein (100%) est toujours le plus jeune, la réduction pour les autres membres de la fratrie s'élève à :

- 20% sur la facture du 2ème enfant accueilli ;
- 50% sur la facture du 3ème enfant accueilli ;
- 75% sur la facture du 4ème enfant accueilli ;
- 90% sur la facture du 5ème enfant accueilli.

Ce rabais de fratrie est exclusivement à la charge des communes de domicile et retranché de la part parentale, selon la loi cantonale.

Les frais liés à la garde des enfants sont déductibles fiscalement. La loi sur les contributions directes (LCdir) prévoit que, pour chaque enfant, un montant correspondant à la participation des parents aux coûts de l'accueil extrafamilial, selon la LAE, pourra être déduit du revenu. Les frais effectifs pourront donc être déduits jusqu'à concurrence de 20'400 francs par enfant par année, soit l'équivalent du coût maximal d'un accueil à plein temps dans une structure d'accueil subventionnée.

Globalement, le système neuchâtelois de financement de l'accueil extrafamilial est régulièrement salué, d'une part, pour son harmonisation sur l'ensemble des communes et la garantie de l'universalité d'accueil et, d'autre part, pour son système de financement tripartite (fonds, parents,

communes). Une étude récente[1] mandatée par la COFF (Commission fédérale pour les questions familiales) portant sur 13 communes suisses a démontré que la Ville de Neuchâtel est dans le trio de tête en ce qui concerne la part du revenu des ménages consacrée à l'accueil préscolaire. Les frais de garde représentent ainsi en moyenne 5% pour le modèle familial choisi dans l'étude. Ce qui classe Neuchâtel juste derrière Genève qui affiche 3% et devant Zurich (6%). La même étude a toutefois mis le doigt sur le fait que le système neuchâtelois facture de manière plus importante que les autres cantons la prise en charge pour la pause de midi dans une structure parascolaire.

En termes financiers, la participation globale de tous les partenaires (parents, employeurs, communes et canton) s'élève pour l'année 2020 à 82'210'331 francs[2] :

- 29.8 millions à charge des parents
- 29.3 millions à charge des communes
- 11.5 millions à charge des employeurs
- 11.6 millions à charge de l'État de Neuchâtel

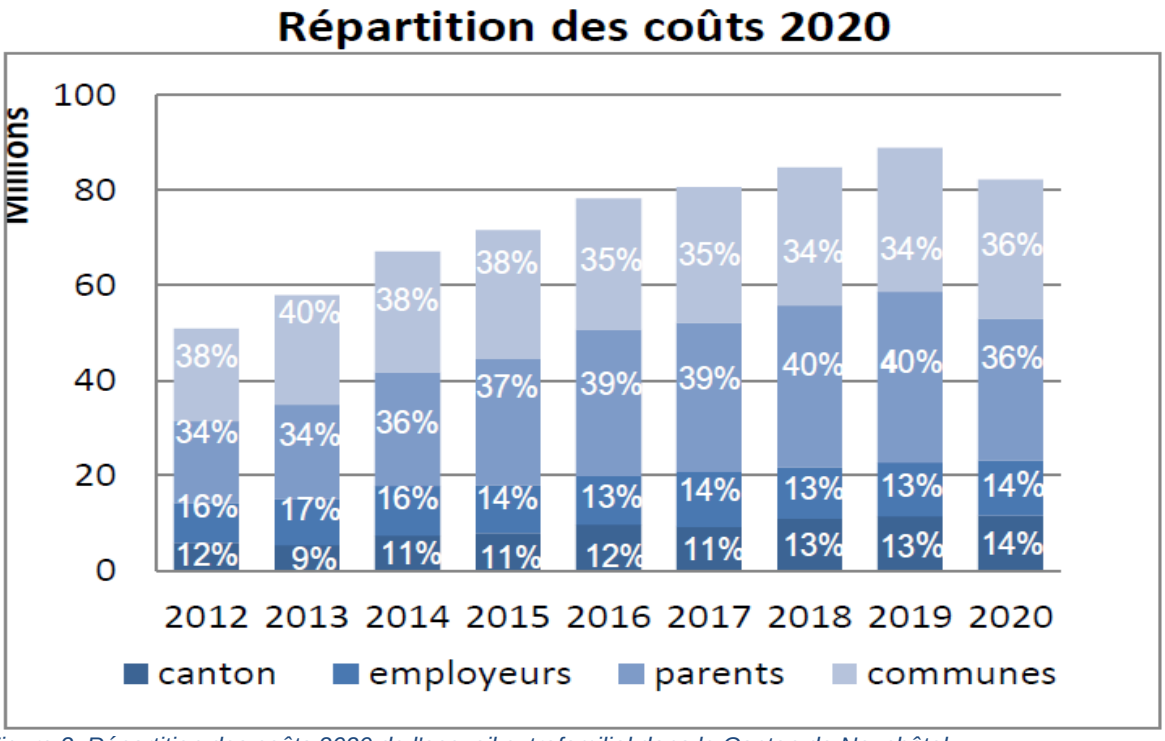


Figure 2: Répartition des coûts 2020 de l'accueil extrafamilial dans le Canton de Neuchâtel

[1] Commission fédérale pour les questions familiales COFF, *Financer l'accueil des enfants et aménager les tarifs parentaux*, aout 2021
[2] Rapport annuel 2020 du fonds pour les structures d'accueil

La diminution des coûts de 8% par rapport à 2019 est due essentiellement à la fermeture liée au Covid-19 durant la période de fermeture du printemps 2020, période durant laquelle les parents n'ont pas dû financer les prestations qui ne leur étaient pas offertes.

Notons ici, que la part à charge du Canton, soit 11.6 millions est largement inférieure à celle des communes. Au surplus, les études de l'UNINE présentées au chapitre 5, estiment le retour fiscal annuel des familles plaçant leur(s) enfant(s) (chiffres 2018) pour le Canton à 17.5 millions et 2.4 millions pour la Ville dans ses nouvelles frontières. Il existe, ici, à notre sens, un déséquilibre dans le financement entre les partenaires que sont les communes et le Canton.

Le graphique suivant met en relation l'évolution du nombre de places subventionnées disponibles sur le territoire cantonal durant la période 2012-2020.

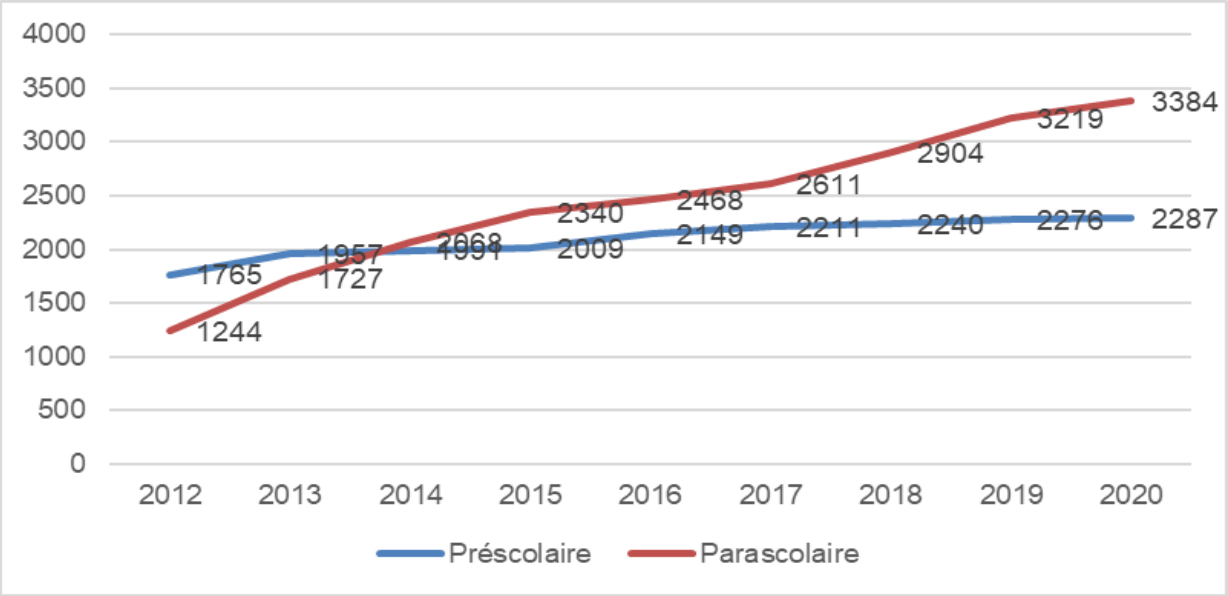


Figure 3: évolution du nombre de places d'accueil subventionnées dans sur le territoire cantonal

Ainsi, en lien avec les deux graphiques ci-dessus, on constate que le nombre de places à disposition dans le canton a augmenté de 88% alors que les coûts ont augmenté de 65% environ.

2.3.1 Subventions fédérales et programme d'impulsion

Depuis le 1er février 2003 et initialement jusqu'à fin 2023, les structures d'accueil nouvellement créées au bénéfice d'une autorisation et celles qui augmentent leur nombre de places bénéficient d'un soutien financier de la

Confédération, en vertu de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc ; RS 861). Depuis la mise en œuvre de la loi fédérale il y a 18 ans, 3'596 demandes ont été approuvées au niveau fédéral. La Confédération a soutenu avec un montant de 407 millions de francs la création de 65'225 nouvelles places d'accueil.

212 demandes sont encore en cours de traitement (2 pour la Ville de Neuchâtel, l'une fait l'objet d'un recours au TAF), lesquelles devraient permettre le soutien de 5'000 places d'accueil supplémentaires.

Le montant de la subvention se monte à 5'000 francs pour une place préscolaire et 3'000 pour une place parascolaire. L'aide est versée durant 2 ans pour les places préscolaires et 3 ans pour les places parascolaires.

Pour la Ville de Neuchâtel, des subventions fédérales ont été perçues pour les structures suivantes :

Subventions fédérales perçues			
Préscolaire	2015	Cadolles	44'972 CHF
	2016	Cadolles	5'504 CHF
	2017	Centre-Ville	32'000 CHF
	2018	Centre-Ville	12'760 CHF
	2019	Centre-Ville	15'792 CHF
	2020	-	-
	Total		**111'028 CHF**
Parascolaire	2015	Mikado	29'513 CHF
	2015	Scoubidou	22'840 CHF
	2015	Tipi	1'401 CHF
	2016	Mikado	8'700 CHF
	2017	Mikado	8'284 CHF
	2018	-	-
	2019	-	-
	2020	Carambole	62'964 CHF
	2021	Cerf-volant	78'779 CHF
	En cours	Serpentin	?
		Tipi	?
	Total		**212'480 CHF**

Figure 4: Subventions fédérales perçues depuis 2015

2.4 Réforme de la politique cantonale de protection de l'enfance et de la jeunesse

Le présent chapitre aborde un élément de contexte impactant le secteur de l'accueil extrafamilial. Une réforme de la politique de protection de l'enfance et de la jeunesse (SPEJ) est en cours dans le canton de Neuchâtel depuis 2019.

L'objectif fort de cette réforme vise à diminuer le placement résidentiel d'enfants en institution avec hébergement, tout en renforçant le dispositif de soutien ambulatoire, permettant dans la plus large mesure possible de maintenir les enfants et les jeunes dans leur famille, voire dans une famille d'accueil. Cette modernisation du dispositif SPEJ s'appuie sur le constat d'un taux de placement en institution avec hébergement plus élevé dans le canton de Neuchâtel que dans les autres cantons romands, notamment en raison du manque d'alternatives de soutien en ambulatoire. Par ailleurs, la convention internationale des droits de l'enfant de l'ONU recommande également, lorsque c'est possible, de laisser les enfants dans leur famille nucléaire ou élargie, éventuellement dans une famille d'accueil.

Une feuille de route comprenant un catalogue de mesures a été établie par l'Etat, l'une d'entre elles prévoit une redéfinition du dispositif cantonal de protection de l'enfant. Pour le secteur internat de la petite enfance, une diminution du nombre de places d'accueil a été planifiée, pour passer de 48 à 16, soit 8 à la Chaux-de-Fonds par la Fondation Sombaille Jeunesse Jeanne-Antide, et 8 à Neuchâtel par la Fondation l'Enfant c'est la Vie, avec effet au 1er septembre 2021. La mise en place du dispositif ambulatoire et en particulier le recrutement de familles d'accueil prenant plus de temps que planifié, le calendrier de mise en œuvre de cette mesure a été modifié, et des avenants aux contrats de prestations passés avec les institutions d'accueil avec hébergement concernées ont été signés, pour que les enfants puissent continuer à y trouver le toit et les soins dont ils ont besoin.

Pour le secteur externat de la petite enfance, ce sont 14 places au foyer « la Coccinelle » qui ont été fermées en 2019 déjà, qui devront être compensées par 16 places à plein temps dans les structures d'accueil extrafamilial (STAE) du canton. Un accord définissant le cadre financier et

psychoéducatif a été trouvé au mois d'août 2021 entre les partenaires que sont l'Etat, les STAE, le CNPea (Centre neuchâtelois de psychiatrie, enfance et adolescence) et les communes. Les modalités de ces placements, ainsi que les procédures de prise en charge et de collaboration interdisciplinaire, sont définies dans la directive cantonale n°12 relative aux surcoûts liés à l'accueil des enfants à besoins spécifiques accueillis dans une structure subventionnée et n°13, directive définissant la priorité d'admission des enfants dans les structures subventionnées.

L'implication des STAE dans la migration du résidentiel vers l'ambulatoire les place dans le champ de la prévention primaire et secondaire. Des craintes concernant les conditions de prise en charge des enfants ont été exprimées par les professionnel-le-s de l'éducation concerné-e-s par la réforme. Les placements d'enfants par l'OPE (office de protection de l'enfant) en STAE ont débuté en 2021, une première évaluation tant du point de vue qualitatif que quantitatif sera réalisée en 2022.

3. Etat de situation

3.1 Service de la famille

Le Service de la famille est le plus important service de la Ville en termes de personnel. Au budget 2022, il compte 159.95 EPT[3].

Cette dotation se répartit entre :

- L'accueil préscolaire (61.53 EPT)
- L'accueil parascolaire (81.09 EPT)
- L'office administratif (12.7 EPT)
- Les cuisines communales (4.63 EPT)

Le graphique suivant montre l'évolution des effectifs moyens du service (pour la Ville de Neuchâtel, jusqu'en 2020, puis de la commune fusionnée pour 2021 et 2022) et met en parallèle l'évolution du nombre de place d'accueil par type (préscolaire ou parascolaire).

[3] La prise en compte du budget 2022 comme référence permet d'intégrer les nouvelles dotations acceptées par le Conseil général lors de l'élargissement de l'offre parascolaire du Tipi (Charmettes et Vauseyon) ainsi que la reprise de la structure parascolaire de Valangin, les Guillemets

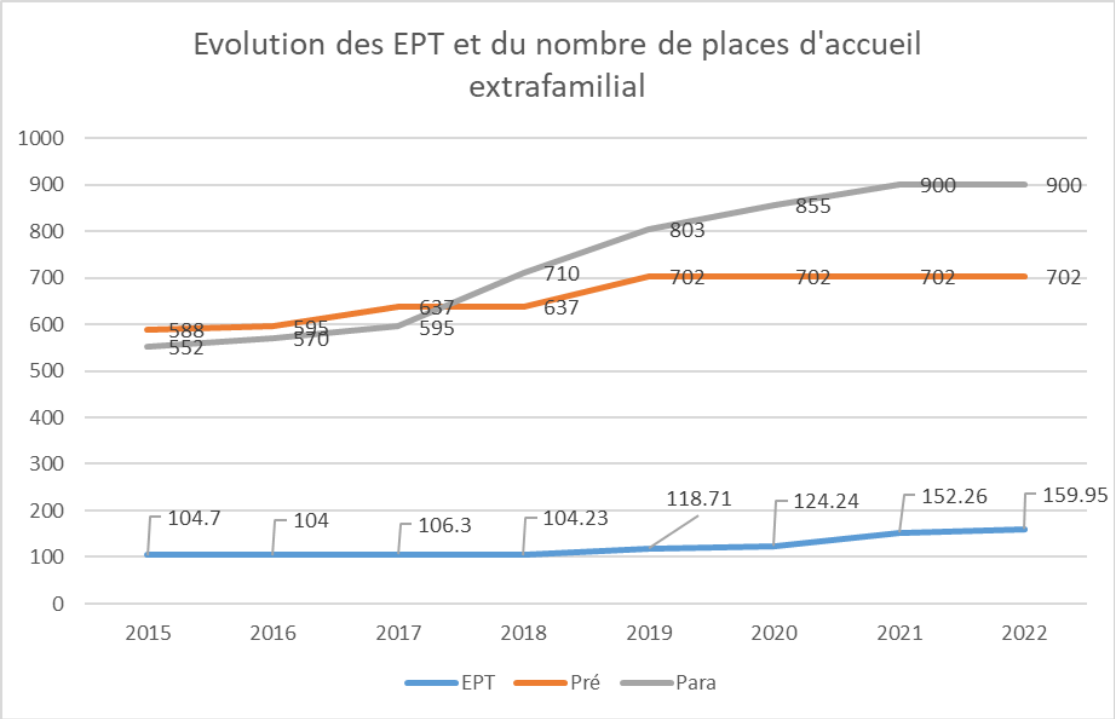


Figure 5: Evolution des EPT et du nombre de places d'accueil extrafamilial (Ville de Neuchâtel (2015-2020) puis commune fusionnée (2021-2022))

Le Service de la famille est en charge de l'accueil extrafamilial pour la Ville de Neuchâtel et propose les visions stratégiques de son développement, dirige l'activité des structures communales et veille à l'application des dispositions légales édictées en la matière.

Il assure également le versant administratif et financier de l'accueil extrafamilial, comme le contrôle et la validation des capacités contributives des familles, ainsi que le contrôle et le versement des parts communales aux structures d'accueil subventionnées du canton de Neuchâtel. Il est également chargé du soutien aux associations locales qui dispensent des prestations à l'intention des enfants et des familles. La conduite du volet pédagogique fait en outre partie des missions du service. Il donne corps aux prestations de formation et d'éducation dispensées par les structures communales et associatives implantées dans notre commune.

La fusion a généré un important travail d'harmonisation. Au-delà du volume de travail plus important, l'intégration des différentes structures a demandé une harmonisation des pratiques, notamment en matière d'horaires d'ouverture, de gestion de personnel ou de critères d'admission afin de garantir tant une égalité de traitement aux familles de la commune fusionnée que pour les collaborateurs et collaboratrices. Ce travail est encore en cours.

Depuis la fusion encore, le Service gère les cuisines communales de Corcelles-Cormondrèche et Peseux qui fournissent notamment les structures d'accueil situées à proximité, qu'elles soient privées subventionnées ou communales.

3.2 Etat actuel et taux de couverture

Le tableau suivant présente de manière générale le nombre de places en structures d'accueil subventionnées (privées ou communales) pour l'ensemble du territoire communal au mois d'octobre 2021. A ce dispositif s'ajoutent des places d'accueil en structures privées non subventionnées et des places en accueil familial de jour. La Ville ne compte que la moitié des places d'accueil préscolaire au sein de son administration, alors qu'elle exploite la grande majorité des places parascolaires.

	Places en structures communales	**Places en structures privées subventionnées**	**Total**	**Population concernée**	**Taux de couverture**
Préscolaire	241	461	**702**	2'132	**32%**
Parascolaire	851	49[4]	**900**	3'310	**27%**

Figure 6: Taux de couverture du territoire communal (2021)

Théoriquement, la commune fusionnée dépasse les objectifs de la loi sur l'accueil des enfants en atteignant un taux de couverture de 32 % pour le préscolaire et de 27% pour le parascolaire. Il faut noter que ces taux de couverture ne répondent que partiellement à la demande.

En outre, il faut traiter cette notion de « taux de couverture », tout comme l'ensemble des réflexions au sujet des « places » d'accueil, avec prudence car il ne permet pas d'appréhender avec toute la finesse nécessaire la réalité du terrain : en effet, dans cette statistique, il n'est pas fait de différence, par exemple, entre une place ouverte à la journée complète ou un accueil de midi uniquement. De plus, pour répondre tant aux besoins réels des familles que par souci d'utiliser au mieux les ressources, notamment de personnel, chaque structure adapte, dans la mesure du possible, son offre à la demande.

L'idée de développer des « tables de midi » s'inscrit dans cette démarche, en proposant un accueil à midi (éventuellement l'après-midi) sachant que

[4] Sont encore intégrées dans ces 49 places, les 24 places de la structure « Les Guillemets » de Valangin, qui seront communalisées au 1er janvier 2022.

la période du matin n'était que peu demandée. Il s'agit ainsi d'une place reconnue, mais qui ne connaîtra qu'une facturation et une occupation maximale de 50% d'une place entière.

De manière très concrète également, ce taux de couverture ne permet pas de « granularité » en fonction de l'âge des enfants, alors que, d'une part, les contraintes et normes ne sont pas les même selon l'âge des enfants et que, d'autre part, la demande n'est pas répartie de manière homogène entre les blocs horaires de la journée. Par exemple, au préscolaire, des « groupes » en fonction de l'âge des enfants sont organisés. Une place disponible dans la structure ne signifie pas que l'on puisse accueillir un enfant dans le bon « groupe », selon son âge. Idem dans le secteur parascolaire, un accueil pour le cycle 1 n'est pas équivalent à un accueil de cycle 2. Ces éléments ne sont pas pleinement pris en compte alors qu'ils jouent un rôle majeur dans la capacité à répondre aux demandes concrètes des familles

Ainsi, une place « autorisée » par la législation cantonale peut revêtir des réalités très différentes qui se traduisent par des taux d'occupation et de facturation des places très variables.

En résumé, une place reconnue par la LAE, donne droit à un subventionnement par le fonds cantonal et la commune de domicile, mais ne garantit en rien une bonne adéquation de ladite place avec le besoin des familles, car elle ne tient pas compte du bloc horaire concerné ni des différences entre les groupes d'âges des enfants.

Les tableaux ci-après renseignent sur l'état de situation particulière, en termes de taux de couverture, pour les différents secteurs géographiques de la commune en 2021. Ces taux de couverture tiennent compte de l'ensemble des structures subventionnées, privées et publiques. Pour le secteur parascolaire, ces taux sont calculés en fonction de la population scolarisée dans les collèges du territoire communal (une part de la population résidente étant scolarisée à domicile, dans des écoles privées, hors du territoire communal ou en institution spécialisée, la population scolaire est légèrement inférieure à la population résidente). En annexe 1, sont présentés les détails des places disponibles par collège, territoire de référence le plus pertinent pour le secteur parascolaire, ainsi que la part des élèves qui fréquentent les différentes structures.

	Taux de couverture préscolaire
Neuchâtel	30%
Corcelles-Cormondrèche	28%
Peseux	56%
Valangin	0%

	Taux de couverture parascolaire
Neuchâtel	29.7%
Corcelles-Cormondrèche	33.7%
Peseux	17.8%
Valangin	68.6%

Figure 7: Taux de couverture des différents secteurs de la Ville fusionnée (2021)

3.2.1 Accueil familial de jour

Pour assurer une vue d'ensemble, il convient de mentionner que l'accueil familial de jour (AFJ) propose également des places d'accueil subventionnées et reconnues par la LAE. Ces « parents de jour » accueillent ainsi en 2021, sur le territoire communal :

- 12.78 places (équivalent place à 100%) préscolaire (fréquentées par 26 enfants)
- 10.2 places pour le parascolaire 1 (fréquentées par 34 enfants)
- 3.59 places pour le parascolaire 2 (fréquentées par 25 enfants)

Ces places ne sont pas intégrées dans nos calculs de taux de couverture dans la mesure où elles présentent des variations régulières (nombre d'enfants accueillis, déménagements, arrêt d'activité etc.) et sont relativement peu nombreuses sur le Littoral, par rapport à d'autres régions du Canton. Pour autant, l'AFJ est un partenaire important dont les prestations sont complémentaires à celles proposées par les structures d'accueil collectives. Concernant la part financée par la commune, elle est calculée comme pour les structures privées subventionnées.

3.2.2 Structures privées non subventionnées

Des places privées non subventionnées existent sur le territoire communal (202 places préscolaires et 55 places parascolaires). Si elles doivent répondre à certaines normes appliquées à l'ensemble des institutions qui accueillent ponctuellement ou régulièrement des enfants, ces dernières n'ont pas d'obligation en termes d'horaires d'ouvertures ou de prix de

facturation. Il n'existe ainsi pas de coordination ou de relations avec les communes et aucun financement de ces dernières, contrairement aux structures privées subventionnées avec lesquels le Service de la famille entretient des rapports réguliers.

Ainsi, globalement, sur le territoire communal, l'offre d'accueil peut être résumée ainsi (en nombre de places):

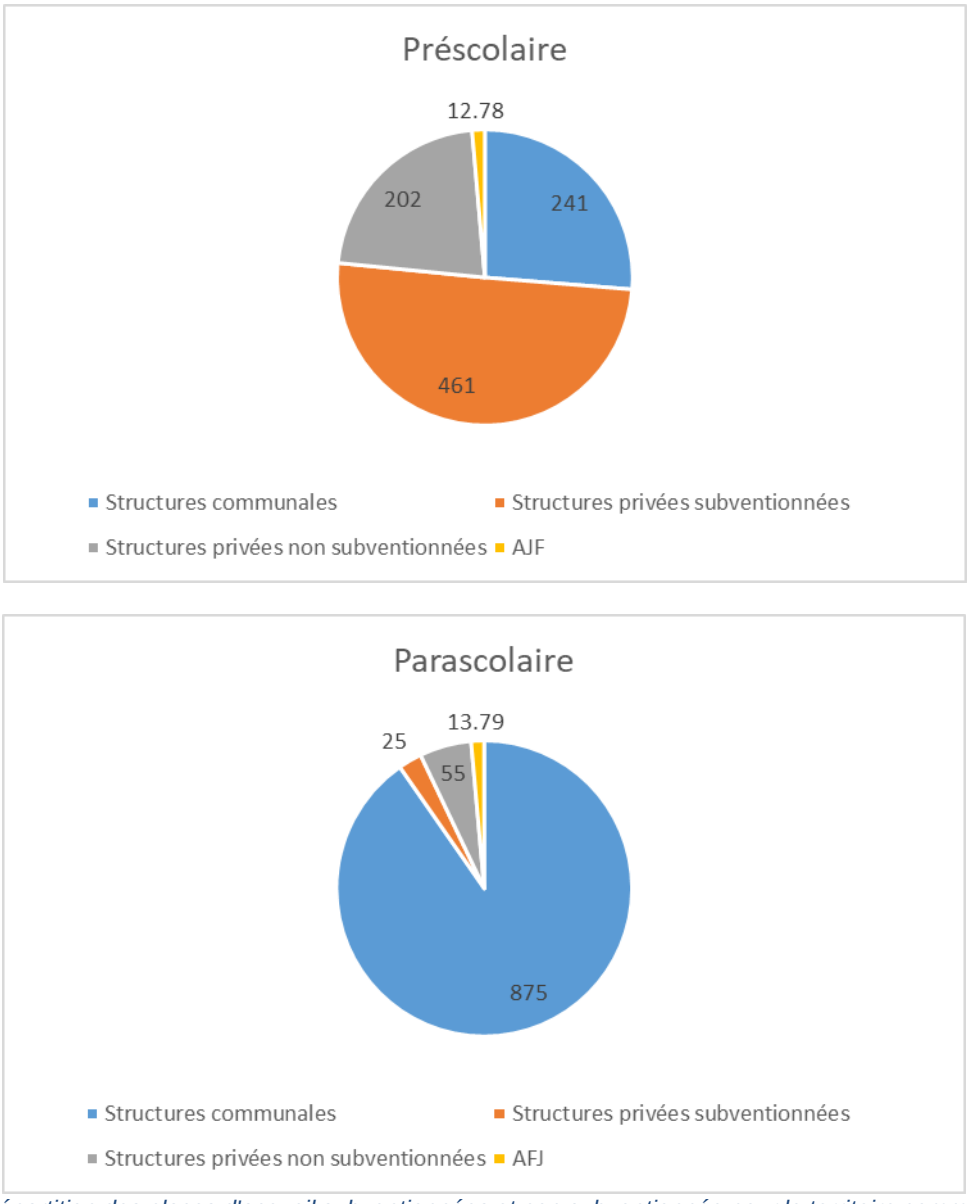


Figure 8: Répartition des places d'accueil subventionnées et non subventionnée pour le territoire communal (2021)

3.3 Evolution

Les tableaux suivants présentent, par structure d'accueil, les évolutions connues depuis 2015 pour les communes de la fusion:

Préscolaire :

Structure	Statut	Commune	Nombre de places en 2015	Augementation	Année de l'augmentation	Nombre de places en 2021
Crèche de Serrière	Communale	Neuchâtel	40	0	-	40
Crèche des Cadolles	Communale	Neuchâtel	36	0	-	36
Crèche des Bercles	Communale	Neuchâtel	50	0	-	50
Crèche du Centre-Ville	Communale	Neuchâtel	45	15	2017	60
Crèche des Charmettes	Communale	Neuchâtel	27	0	-	27
Boutique	Privée subventionnée	Neuchâtel	32	3	-	35
Crèche des Beaux-Arts (ex. Ibanda)	Privée subventionnée	Neuchâtel	38	0	-	38
Kids Care	Privée subventionnée	Neuchâtel	23	0	-	23
Nanous	Privée subventionnée	Neuchâtel	20	0	-	20
P'tits Soleil	Privée subventionnée	Neuchâtel	26	4	2016	30
Tournesols (CSEM)	Privée subventionnée	Neuchâtel	25	0	-	25
Vanille-Fraise (UNINE)	Privée subventionnée	Neuchâtel	20	0	-	20
Crèche sous les étoiles (site Bellevaux)	Privée subventionnée	Neuchâtel	74	0	-	74
Crèche les Pitchouns	Communale	Peseux	28	0	-	28
Grenadine	Privée subventionnée	Corcelles-Cor.	36	24	2017	60
Crèche sous les étoiles (site Noyers)	Privée subventionnée	Peseux	0	65	2017+2019	65
Baby-Sorimont	Privée subventionnée	Peseux	40	0	-	40
Chansons	Privée subventionnée	Peseux	28	3	2017	31
Total			**588**	**114**	**-**	**702**

Parascolaire :

Structure	Statut	Bassin scolaire	Nombre de places en 2015	Augementation	Année de l'augmentation	Nombre de places en 2021
Le Mikado	Communale	Mail	33	0	-	33
12 du Mikado	Communale	Mail	0	10	2020	10
Le Domino	Communale	Mail	55	0	-	55
12 du Domino	Communale	Mail	0	42	2018	42
Le Carambole	Communale	Mail	38	10	2018	48
12 du Carambole	Communale	Mail	0	30	2018	30
Le Scoubidou	Communale	Terreaux	65	0	-	65
12 du Scoubidou	Communale	Terreaux	34	0	-	34
Le Cerf-Volant	Communale	Terreaux	33	10	2020	43
12 du Cerf-Volant	Communale	Terreaux	0	30	2019	30
Le Serpentin	Communale	Terreaux	65	30	2018-2020	95
12 du Serpentin	Communale	Terreaux	10	10	2017	20
12 du Jacques a dit	Communale	Terreaux	0	45	2019	45
Le Square	Privée subventionnée	Terreaux	20	5	2017	25
Le Tipi	Communale	Terreaux / Côte	54	37	2021	91
12 du Tipi	Communale	Terreaux / Côte	0	28	2018-2021	28
Le Chaudron Magique	Communale	Côte	81	25	2017-2018	106
12 du Chaudron Magique	Communale	Côte	0	18	2019	18
Le Quai 4	Communale	Côte	40	0	-	40
12 du Quai 4	Communale	Côte	0	18	2016	18
Les Guillemets	Privée subventionnée	Terreaux	24	0	-	24
Total			**552**	**348**		**900**

Figure 9: évolution des places d'accueil entre 2015 et 2019, commune fusionnée

Remarque : les 37 places mentionnées pour le Tipi correspondent aux 35 places acceptées par le Conseil général en juin 2021, auxquelles s'ajoutent 2 places initialement prévues au 12 du Tipi qui seront finalement déployées dans la structure de Vauseyon (qui dépend du Tipi).

On y constate ainsi que le secteur préscolaire a connu une augmentation de 114 places, principalement portée par les associations privées. Si les places sont créées par des structures privées, les communes de domicile en assurent le subventionnement.

Au niveau parascolaire, les structures communales ont fourni l'essentiel des 348 places créées durant les 6 dernières années. Cette évolution reflète où se situait (et se situe encore) la demande, soit le secteur parascolaire, et confirme les résultats du plan communal de développement adopté par le Conseil général de la Ville de Neuchâtel notamment.

3.3.1 Plan de développement communal

Un plan de développement stratégique en places d'accueil extrafamilial pour notre Ville durant la période 2015-2020 a été défini dans le cadre du rapport 15-021 soumis au Conseil général de la Ville de Neuchâtel le 26 octobre 2015.

Ce plan comportait la vision communale pour l'organisation des prestations d'accueil et d'accompagnement des enfants de 0 à 12 ans ainsi qu'un plan d'équipement qui a été mené à son terme, avec succès, au 31 décembre 2020. L'équipement en places d'accueil préscolaire était de 456 places subventionnées en 2015 pour un taux de couverture de 27%. La planification sur 5 années prévoyait l'ouverture de 81 places supplémentaires, dont 71 dans 4 crèches privées, et 10 à la crèche communale du Centre-Ville pour atteindre un taux de couverture projeté au 31.12.2020 de 31% (30% étant l'objectif de la LAE). C'est pour le secteur parascolaire que le besoin était le plus pressant et le développement planifié le plus important. En 2015, notre équipement comptait 407 places subventionnées. En 2014, le projet pilote de la 1ère « table de midi » réalisé au collège de la Promenade, visait à alléger l'encadrement pour les élèves les plus grands. Notre objectif était d'équiper tous les bassins scolaires de ce dispositif. En parallèle, nous avons augmenté de 10 places les structures d'accueil de Serrières et de la Maladière, à l'occasion de leurs déménagements respectifs. En passant de 407 à 607 places, nous passions d'un taux de couverture de 16 à 24%.

Il sera difficile de concevoir un nouveau plan stratégique avant de connaître les desseins du canton, mais la commune doit continuer à pouvoir répondre aux besoins de la manière la plus optimale possible et chercher des synergies entre structures, comme c'est déjà le cas lorsque de nouvelles places sont créées (exemple Tipi), en mettant par exemple sous une même direction plusieurs structures.

4. Les structures communales

Les prochains chapitres présentent les principaux chiffres en lien avec la fréquentation et les aspects financiers des structures d'accueil communales. Pour les éléments financiers, l'année de référence utilisée est 2019, soit la dernière année comptable clôturée, avant la pandémie de COVID-19. Dès lors, il ne sera pas toujours possible de présenter les chiffres pour l'ensemble de la commune fusionnée, certaines données n'étant disponibles que pour la Ville de Neuchâtel.

Les tableaux suivant dressent une vue d'ensemble synthétique des structures d'accueil communales au 1er janvier 2022.

Structures préscolaires	Places LAE	Enfants
Crèche de Serrière	40	54
Crèche des Cadolles	36	50
Crèche des Bercles	50	98
Crèche du Centre-Ville	60	94
Crèche des Charmettes	27	49
Crèche les Pitchouns	28	56
Total	**241**	**401**

Figure 10: Structures communales préscolaires

Structure parascolaires	Places LAE	Places C1*	Place C2	Enfants C1	Enfants C2
Le Mikado	33	33		41	12
12 du Mikado	10	-	10	-	17
Le Domino	55	55		89	-
12 du Domino	42	-	42	-	61
Le Carambole	48	48		76	6
12 du Carambole	30	-	30	-	48
Le Scoubidou	65	65		72	31
12 du Scoubidou	34	-	34	-	72
Le Cerf-Volant	43	43		73	-
12 du Cerf-Volant	30	-	30	-	23
Le Serpentin	95	95		156	20
12 du Serpentin	20	-	20	-	33
12 du Jacques a dit	45	-	45	-	70
Le Tipi	91	91		84	11
12 du Tipi	28	-	28	-	37
Le Chaudron Magique	106	106		124	57
12 du Chaudron Magique	18	-	18	-	36
Le Quai 4	40	40		59	-
12 du Quai 4	18	-	18	-	21
Les Guillemets	24	24		21	15
Total	**875**	**600**	**275**	**795**	**570**
				1365	

Figure 11: Structures communales parascolaires

*Les structures ouvertes à la journée peuvent accueillir les enfants des cycles 1 ou 2.

Globalement le coût de l'accueil extrafamilial et son évolution depuis 2015 pour la Ville de Neuchâtel peuvent être résumé ainsi :

	Excédent de charges aux comptes 2015 (Ville de Neuchâtel)	Excédent de charges aux comptes 2019 (Ville de Neuchâtel)	Excédent de charges au budget 2022 (Ville Fusionnée)
Administration	786'113 CHF	1'286'894 CHF	1'763'300 CHF
Subventions aux familles	5'035'279 CHF	5'484'428 CHF	7'492'000 CHF
Déficit des structures communales	2'119'172 CHF	2'224'226 CHF	3'817'300 CHF
Cuisines communales	0 CHF	0 CHF	94'600 CHF
Total	**7'940'564 CHF**	**8'995'548 CHF**	**13'167'200 CHF**
Nombre de places sur le territoire communal	863	1'075	1'602
Coût moyen par place	9'201 CHF	8'368 CHF	8'219 CHF

Figure 12: Coût de l'accueil extrafamilial (2015-2022)

Il représentera ainsi un peu plus de 13.1 millions de francs pour l'année 2022, soit environ 4% des charges d'exploitation de la Ville, et se répartit comme suit :

- Les tâches administratives liées aux rôles des communes (stratégie et pilotage, vérification de la part contributive des parents, administration des parts communales, refacturation, gestion des ressources humaines, etc.) ;
- Les montants subventionnés pour les enfants, domiciliés sur le territoire communal, placés dans des structures communales ou privées subventionnées du canton (y compris les structures de la Commune) ;
- Les excédents de charges d'exploitation des structures communales ;
- L'exploitation des cuisines communales.

De manière très générale, on constatera qu'en moyenne, en 2022, chaque enfant de la Ville fusionnée accueilli aujourd'hui dans une structure subventionnée, publique ou privée, génère une charge de l'ordre de 5'300 francs (13.1 millions divisé par 2'487 enfants). Autre ordre de grandeur, chaque place subventionnée fournie sur le territoire communal génère quant à elle une charge moyenne de l'ordre de 8'100 francs (13.1 millions divisé par 1'629 places préscolaires, parascolaires et AFJ). Les chapitres 4.1.1 et 4.2.1 donnent quant à eux des estimations du coût par place dans nos structures communales, en tenant compte de la typologie, préscolaire ou parascolaire.

Nous pouvons noter l'évolution, entre 2015 et 2022, du nombre de places d'accueil sur le territoire qui a progressé de 85%, passant de 863 à 1602 alors que le montant subventionné par la Ville de Neuchâtel n'a progressé que de 48%, passant de 5'035'000 à 7'492'000 francs. Cet élément est notamment expliqué par l'amélioration des capacités contributives et un meilleur contrôle (voir chapitre 4.3), mais également le déploiement des tables de midi.

La progression des charges (administration et déficit des structures) est légèrement supérieure à l'augmentation des places, avec une augmentation de 92% sur la période 2015-2022[5]). Il faut noter ici que le peu de recul depuis la fusion n'a pas permis au Service de la famille de procéder à l'affinage précis du budget des charges des structures des communes de Peseux et Corcelles-Cormondrèche. La clôture des comptes 2021 donnera déjà une vision plus précise de la situation. Cette évaluation des charges doit donc être lue avec prudence.

Une analyse plus précise des déficits des structures est présentée aux chapitres 4.1.1 et 4.2.1.

4.1 Accueil préscolaire

L'accueil préscolaire est destiné aux enfants âgés de 0 à 4 ans. Il existe activement à Neuchâtel depuis 1874, avec la première crèche de Suisse romande, sise aujourd'hui à la rue des Bercles 2. Cette époque marque le début des ouvertures de crèches en Suisse, et si leur mission a quelque peu évolué en fonction des réalités sociales et économiques, leur développement ne cesse depuis de progresser, au rythme des besoins exprimés par les familles.

Aujourd'hui, ce sont 18 structures d'accueil subventionnées au sens de la LAE, 12 structures privées et 6 publiques qui, ensemble, proposent 702 places d'accueil dans la nouvelle commune fusionnée.

En 2021, 961 enfants résidant dans la commune de Neuchâtel ont bénéficié d'une place d'accueil en structure préscolaire dans le canton.

Les statistiques de l'année 2020 des structures communales permettent de donner quelques éléments d'information supplémentaires : le taux de fréquentation moyen par enfant a été de 283% par semaine (sur un maximum de 500%, soit un accueil à 100% durant 5 jours). En d'autres termes, chaque enfant est en moyenne présent dans une structure d'accueil presque 3 jours par semaine.[6]

---

[5] Les modifications intervenues durant la période sur la répartition de certaines charges (RH notamment) entre les diverses entités de gestion du service oblige à une analyse globale des charges.

[6] Dans la détermination des taux de couverture LAE le canton tablait sur une fréquentation moyenne de 250% par enfant, ce qui permettrait à 2 enfants de se partager 1 place d'accueil.

Ces enfants sont issus dans 7.5% des cas d'un foyer monoparental. Dans un foyer monoparental le taux moyen d'emploi du parent est de 47.3%. Il se monte à 157% dans les foyers qui comportent deux parents.

Ces jeunes Neuchâtelois-e-s ont essentiellement fréquenté une structure du territoire communal (71%, soit 682 enfants). Certaines familles ont cependant choisi de placer leur(s) enfant(s) dans d'autres communes du canton, principalement sur le Littoral (29%, soit 279 enfants).

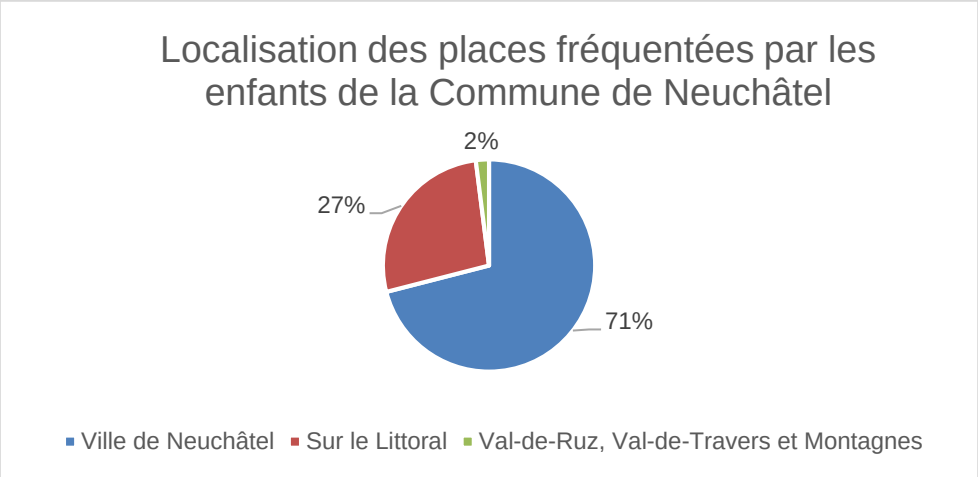


Figure 13: Localisation des places fréquentées par les enfants de la Commune de Neuchâtel

A l'inverse, en vertu du principe d'universalité de l'accueil garanti par le cadre légal, 58 enfants provenant d'autres communes du canton fréquentent l'une de nos structures communales préscolaires en 2021 (soit moins de 20% des effectifs de nos structures).

4.1.1 Description et évolution des charges et revenus des structures préscolaires (uniquement Ville de Neuchâtel)

Les tableaux suivants présentent la structure moyenne des coûts et des recettes des structures préscolaires communales de la Ville[7] de Neuchâtel pour l'année 2015, puis pour l'année 2019. L'année de référence 2015 a été retenue car elle marque l'entrée en vigueur du tarif actuel pour le parascolaire avec l'introduction d'une différence de prix de facturation entre les cycles scolaires. 2019 est retenue car elle représente la dernière année comptable clôturée hors pandémie.

[7] Il s'agit des résultats comptables des structures communales de la Ville de Neuchâtel, dès lors, ils comportent également les recettes liées à l'accueil des enfants d'autres communes. Le chapitre 4.3, traitant des capacités contributives, se focalisera, quant à lui, sur les familles résidant dans la commune fusionnée.

Cette approche permet de mettre en évidence le concept de taux d'occupation, qui reflète la différence entre une place théorique et la réalité du terrain. Ainsi, par exemple, pour le préscolaire une place donne théoriquement droit à 240 jours de facturation. Sur le terrain, nous constatons que nos structures ont facturé en 2019 entre 78% et 86% de ces 240 jours de facturation potentielle. Pour le secteur parascolaire, la difficulté de remplir l'ensemble des créneaux horaire est plus importante, avec une demande peu homogène entre les différents blocs horaires de la journée. Les structures ouvertes à la journée présentent des taux d'occupation variant entre 65 et 85%. Pour les structures « tables de midi », sachant que la période horaire de midi correspond à 50% d'une occupation à la journée, le taux moyen de facturation se situe entre 30 et 55%. Dans ce cas, ce taux variera fortement si la structure est ouverte également l'après-midi.

Le tableau suivant présente la structure des coûts et une moyenne par place.

Prescolaire	**2015**	**Par place**	**2019**	**Par place**	**évolution**
Charges RH	4'928'162	24'890	5'286'010	24'817	-0.3%
Charges biens, service, autres charges d'exploitation (sans les loyers)	595'793	3'009	670'799	3'149	4.7%
Loyer	295'341	1'492	390'338	1'833	22.9%
Total des charges	**5'819'297**	**29'390**	**6'347'146**	**29'799**	**1.4%**
Participation des familles	-1'576'043	-7'960	-2'017'920	-9'474	19.0%
Participation des communes (subventions aux familles)	-1'784'847	-9'014	-1'604'562	-7'533	-16.4%
Subventions du Fonds cantonal pour places d'accueil	-1'186'196	-5'991	-1'278'523	-6'002	0.2%
Total des recettes	**-4'547'086**	**-22'965**	**-4'901'004**	**-23'009**	**0.2%**
Excédent de charge	**1'272'211**	**6'425**	**1'446'142**	**6'789**	**5.7%**
Nombre de places communales	198		213		

Figure 14: Structures des charges et recettes et excédent de charge des structures préscolaires de la Ville de Neuchâtel (2015-2019)

On notera l'évolution des montants pris en charge par les parents, passant de 7960 à 9474 francs (+19%) par place. Cette évolution traduit l'augmentation des capacités contributives des parents durant cette période[8]. Corollaire, la part à charge de la commune est réduite, passant de 9014 francs à 7533 francs par place (-16%).

[8] L'explication de cette augmentation est certainement double, soit d'une part, des revenus plus importants pour les parents qui peuvent placer leurs enfants et d'autre part, un contrôle plus stricte des capacités contributives.

L’augmentation des loyers résulte d’une réattribution comptable entre entités de gestion. Cette variation explique en grande partie l’augmentation de l’excédent de charge par place.

Ainsi, en 2019, l’excédent de charge annuel se monte à environ 6’790 francs pour 240 jours de facturation annuelle. Le coût d’exploitation de nos structures communales dépasse le prix coutant brut retenu par le Canton (115 francs). Notre charge se monte ainsi à 124 francs par place « théorique » ou 149 francs par place facturée réellement. Une partie de cette différence est générée par les adaptations de l’offre que propose la Commune de Neuchâtel, à savoir une ouverture plus étendue que les 11 heures journalières proposées, une ouverture plus adaptée aux horaires irréguliers ou encore une prise en charge sur 245 jours au lieu de 240 exigés dans la LAE. Autant de mesures à réévaluer dans le cadre de la diminution des charges.

Pour disposer d’une vue globale du coût annuel d’une place en préscolaire pour l’année 2019, il convient de tenir compte :

- De la subvention moyenne payée pour les familles[9], soit 9'082 francs: (44.52[10]% de 85 francs x 240 jours)
- De la part du travail administratif du service, soit : 1'679 francs (représentant la part du coût du service administratif par jour d’accueil subventionné)
- De tenir compte du taux d’occupation des places (nous utilisons le calcul le taux moyen de 82% d’occupation de nos structures préscolaire).

Ainsi, on peut estimer que chaque place préscolaire représente, en approximation, une charge annuelle pour la Ville de Neuchâtel d’environ 15'700 francs.

4.2 Accueil parascolaire

Le domaine de l’accueil parascolaire subventionné est principalement à charge des collectivités publiques. D’une part, le lien et les relations avec le monde scolaire est primordial et d’autre part, le modèle d’affaire proposé par le cadre LAE rend particulièrement difficile l’exploitation rentable de telles structures.

[10] Voir calcul des capacités contributives au chapitre 4.3

Ainsi, sur le territoire fusionné, en 2022, 11 structures communales proposeront 875 places alors qu'une structure privée subventionnée en propose 25 soit 900 places au total.

En 2020, dans les structures parascolaires de la Ville de Neuchâtel, près de 25% des foyers qui placent un enfant dans une structure communale sont des foyers monoparentaux. On constate alors que le taux moyen d'activité du parent responsable se monte à 66% pour le cycle 1 et 74% pour le cycle 2. Pour les foyers avec deux parents, le taux d'emploi cumulé reste stable avec environ 160% de taux d'activité entre les deux parents.

Une nouvelle fois, il convient de préciser qu'une place peut revêtir diverses formes, ainsi près de 30% des places proposées par les structures communales sont de type « tables de midi » (275 sur 875) Ces structures « tables de midi » sont liées à une structure « mère » pour les aspects administratifs, pédagogiques et de direction.

On notera encore que, pour le secteur parascolaire, la présence d'enfants d'autres communes dans les structures communales ou d'enfants domiciliés sur le territoire de la ville fusionnée accueillis dans une autre commune du Canton, reste exceptionnelle. L'accueil parascolaire, comme son nom l'indique, est intimement lié au lieu de scolarisation de l'enfant.

4.2.1 Description et évolution des charges et revenus des structures parascolaire (uniquement Ville de Neuchâtel).

Comme pour le parascolaire, le tableau suivant présente la structure des charges et revenus des structures parascolaires et leur évolution entre 2015 et 2019.

Parascolaire	2015	Par place	2019	Par place	évolution
Charges RH	3'952'960	10'214	4'605'885	8'052	-21.2%
Charges biens, service, autres charges d'exploitation (sans les loyers)	732'775	1'893	1'023'276	1'789	-5.5%
Loyer	450'043	1'163	567'813	993	-14.6%
Total des charges	**5'135'779**	**13'271**	**6'196'974**	**10'834**	**-18.4%**
Participation des familles	-1'637'531	-4'231	-2'378'349	-4'158	-1.7%
Participation des communes (subventions aux familles)	-1'500'502	-3'877	-1'776'980	-3'107	-19.9%
Subventions du Fonds cantonal pour places d'accueil	-765'112	-1'977	-982'943	-1'718	-13.1%
Total des recettes	**-3'903'145**	**-10'086**	**-5'138'272**	**-8'983**	**-10.9%**
Excédent de charge	**1'232'634 CHF**	**3'185**	**1'058'702 CHF**	**1'851**	**-41.9%**
Nombre de places communales	387		572		

Figure 15: Structures des charges et recettes et excédent de charge des structures parascolaires de la Ville de Neuchâtel (2015-2019)

Le premier constat est la baisse des charges de personnel par place (-21.2%). Dans l'intervalle 2015-2019, ont en effet été développées les tables de midi qui ont modifié en profondeur le dispositif d'accueil. Ainsi, pour ces places, des charges pour environ 3 heures de travail ont permis une facturation de 50% de la valeur d'une journée. En parallèle, l'arrivée sur le marché du travail d'« assistant-e-s socio-éducatifs » de niveau CFC venu-e-s compléter les équipes composées en majorité de professionnel-le-s au bénéfice du titre ES (école supérieure) a également allégé le poids de la masse salariale. La mutualisation des tâches de direction en regroupant un site principal et un site « table de midi » sous la même direction, équipe pédagogique et administrative, a en outre permis une meilleure répartition des charges par place offerte.

Comme mentionné dans l'analyse des charges pour le préscolaire, la baisse des loyers connus pour le secteur parascolaire est compensée par une augmentation dans le secteur préscolaire.

Pour le parascolaire aussi, la part parentale a évolué. Le montant par place restant relativement stable (-1.7%) alors que le nombre et surtout la nature des places a largement évolué. Une nouvelle fois, tant la mise en œuvre de tables de midi que l'augmentation des capacités contributives impactent positivement le coût moyen par place.

En détail, pour le cycle 1, soit les enfants de 4 à 8 ans, on constate une bascule dans la répartition de la charge entre parents et communes de domicile. Les parents paient en 2019 en moyenne 34.72 francs par jour pour une place (sur 70 francs facturés), contre 31.15 en 2015, soit une augmentation de 11%. Les parts communales, elles, baissent de 12%. L'évolution des capacités contributives n'est pas significative pour les familles plaçant des enfants au cycle 2.

En intégrant les subventions aux familles, le travail effectué par l'office administratif du Service de la famille et le taux d'occupation moyen par type de structure, on peut admettre qu'une place d'accueil parascolaire représente une charge annuelle comprise, pour la Ville de Neuchâtel, entre 4'200 francs (table de midi, cycle 2) et 7'700 francs (cycle 1). Il est important que cette estimation soit appréhendée avec prudence, la réalité du coût par place variant fortement d'une structure à l'autre, selon la typologie de place, l'âge des enfants, la taille de la structure, etc.

4.3 Capacités contributives

Le présent chapitre montre l'évolution de la part prise en charge par les parents domiciliés en Ville de Neuchâtel entre 2015 et 2019.

	2015		2019		Evolution	
	Part parent	Part commune	Part parent	Part commune	Part parent	Part commune
Préscolaire	49.15%	50.85%	55.48%	44.52%	12.90%	-12.40%
Parascolaire Cycle 1	53.53%	46.47%	57.03%	42.97%	6.50%	-7.50%
Parascolaire Cycle 2	54.73%	45.27%	56.43%	43.57%	3.10%	-3.80%

Figure 16: Evolution des capacités contributives

D'une manière générale, on constate une progression de la part parentale dans la prise en charge financière de l'accueil extrafamilial. Cette progression générale peut être expliquée par deux facteurs principaux : l'augmentation des revenus des familles et un meilleur contrôle des capacités contributives par les services de l'administration.

On constate également une différence entre les secteurs de la commune fusionnée, notamment avec une participation généralement plus basse des parents de Peseux, alors qu'elle est particulièrement élevée pour les familles issues de la commune de Corcelles-Cormondrèche :

Participation parentale	Neuchâtel	Peseux	Valangin	Corcelles-Cormondrèche
Préscolaire	55.5%	50.1%	40.2%	62.9%
Parascolaire Cycle 1	57.0%	42.1%	55.7%	
Parascolaire Cycle 2	56.4%	44.2%	45.4%	

Figure 17: Part parentale dans les différentes communes de la fusion (2019-2020)

Les données correspondent à l'année 2019, à l'exception des données pour la commune de Corcelles-Cormondrèche, dont nous ne disposons que de la moyenne globale pour l'année 2020.

Ces éléments font écho et appuient les conclusions des recherches effectuées par l'Université de Neuchâtel, démontrant l'évolution des revenus des familles grâce à la présence d'une offre d'accueil extrafamilial, présentées au chapitre 5.

4.4 Accueil pendant les vacances scolaires

La Ville de Neuchâtel soutient l'organisation des familles durant les vacances scolaires à plusieurs titres. Pour les enfants inscrits en structures parascolaires, elle organise un accueil 7 semaines par année scolaire. Le canton participe au subventionnement de ces prestations selon les règles de la LAE, exclusivement pour les élèves du cycle 1, et durant 6 semaines au maximum. Ouvrir les « accueils vacances » aux

enfants des cycles 1 et 2, ainsi que durant 7 semaines plutôt que 6, est un choix qui a été fait à titre d'investissement pour le soutien aux familles et l'attractivité résidentielle. Cette offre devra être analysée et faire l'objet d'un bilan. A des fins d'efficience, seules 3 structures d'accueil sont ouvertes à tour de rôle en période de vacances scolaires et regroupent les enfants de tous les quartiers. Le nombre d'inscriptions avant chaque période détermine l'encadrement et le nombre de structures ouvertes. En effet, si la capacité d'accueil n'est pas suffisante pour accueillir tous les enfants inscrits durant la période de vacances, le nombre de structures ouvertes est adapté.

D'autres acteurs locaux, soutenus par la Ville, proposent différentes prestations à l'intention des écoliers en vacances (Camps à La Rouvraie, Centre de loisirs, camps multisports du Service des sports, Passeport-Vacances pour les Jeunes, groupes en forêt, etc.). Ces offres diversifiées se complètent et les parents y inscrivent régulièrement leurs enfants.

4.5 Conditions d'admission

Les conditions d'admission dans les structures d'accueil subventionnées au sens de la LAE sont réglées par la directive cantonale 13 indiquant l'ordre de priorité suivant ;

1. Enfant dont le parent, pour les familles monoparentales, ou les deux parents ayant la garde exercent une activité professionnelle.
2. Enfant dont la fratrie fréquente déjà la structure d'accueil
3. Enfant pour lequel l'accueil a été demandé par écrit par un-e professionnel-le du domaine socio-éducatif ou médical.

La ville soutient également l'admission en structure d'accueil pré ou parascolaire pour d'autres motifs que la conciliation des vies familiale et professionnelle. Outre les enfants à besoins spécifiques (BEP) dont la prise en charge fait le plus souvent l'objet d'un financement spécifique et d'un travail de prise en charge en réseau, des fréquentations à titre de socialisation sont également admises. Dans une vision inclusive, ce principe promeut l'égalité des chances en matière de socialisation, d'éducation, et d'accès aux structures d'accueil collectives. Les places attribuées dans ce cadre doivent l'être sur des plages horaires où il n'y a pas de parents en situation prioritaire en attente. Ces principes sont appliqués aux citoyen-ne-s de notre commune, quelle que soit la structure d'accueil subventionnée fréquentée, sur le territoire cantonal. Ces fréquentations représentent environ 5 % des placements.

4.6 Cuisine communale et livraison de repas

Le repas de midi est un élément important dans la journée de l'enfant. La liste suivante précise quels sont les fournisseurs des différentes structures communales.

Pour les structures préscolaires :

- Centre-Ville : cuisinier sur place
- Cadolles : Coccinelle Verte, Bevaix
- Bercles : Coccinelle Verte, Bevaix
- Serrières : Coccinelle Verte, Bevaix
- Charmettes : Coccinelle Verte, Bevaix
- Pitchouns : cuisine communale de Peseux

Pour les structures parascolaires :

- Domino: cuisinier sur place
- Mikado: cuisinier sur place
- Serpentin: Fondation l'Enfant c'est la Vie
- Scoubidou: Coccinelle Verte, Bevaix
- Carambole : Coccinelle Verte, Bevaix
- Le Tipi et le « 12 » : Coccinelle Verte, Bevaix
- Le Tipi Vauseyon : cuisine communale de Corcelles
- Le Chaudron Magique : cuisine communale de Corcelles
- Le Cerf-Volant : cuisine communale de Corcelles
- Le Quai4 : cuisine communale de Peseux

5. Conséquences économiques de l'accueil extrafamilial

Afin de mesurer l'impact des importants investissements consentis par la commune de Neuchâtel pour faciliter la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, la Ville de Neuchâtel, en collaboration avec le Canton, a mandaté en 2020 une étude à l'institut de recherches économiques (IRENE) de l'Université de Neuchâtel.[11]

Cette étude, consacrée au conséquences économiques et fiscales de l'accueil pré et parascolaire a abordé 4 thèmes principaux :

[11]« La politique d'accueil extrafamilial du Canton et de la Ville de Neuchâtel : effets sur l'activité professionnelle et le revenu des mères de jeunes enfants, estimation du retour fiscal », Claude Jeanrenaud et Julia Macuglia

- L’effet sur l’activité professionnelle des mères
- L’effet sur les interruptions de carrières des mères
- Les effets à long terme de la réduction des interruptions de carrières et de l’augmentation des taux d’activités
- Le retour fiscal

5.1 Effets sur l’activité professionnelle des mères

Les femmes inactives ou occupées à un taux bas, souvent très bien formées, représentent un important levier de croissance économique. L’étude menée par l’IRENE confirme la relation positive entre la disponibilité de places d’accueil préscolaire et l’occupation professionnelle des mères. Il est mesuré qu’une nouvelle place d’accueil préscolaire permet une augmentation moyenne du taux de travail de 0.77 EPT.

Ce lien est plus difficile à identifier pour le parascolaire, notamment à cause du manque de données.

5.2 Effets sur les interruptions de carrières des mères et leurs conséquences

Après les naissances, de nombreuses mères quittent le marché du travail pour une période plus ou moins longue au-delà du congé maternité. Au début des années 2010, l’interruption durait plus de dix ans en moyenne pour les femmes de formation secondaire, plus de six ans pour celles de formation tertiaire.

Depuis l’entrée en vigueur de la Loi cantonale sur l’accueil des enfants (LAE) et le développement de l’accueil pré et parascolaire, la durée moyenne des interruptions de carrières a baissé, de 15,4% pour les mères de formation secondaire, de presque 18% pour celles de formation tertiaire.

Formation de la mère	Avant la LAE (2010-2012)	Aujourd’hui (2017-2019)	Recul de la durée d’interruption
Secondaire	10,4	8,8	-15,4 %
Tertiaire	6,2	5,1	-17,7 %

Figure 18: Baisse de la durée moyenne d'interruption d'activité des mères après les naissances, canton de Neuchâtel, en années

Les mères qui ont interrompu leur activité professionnelle ont un salaire plus bas à leur retour à l'emploi que les femmes qui sont restées actives. La pénalité sur le salaire croît avec le niveau de formation et avec la durée de l'interruption. Elle s'explique par une perte d'expérience professionnelle et un ralentissement de la progression dans la carrière. Au début des années 2010, une femme de formation tertiaire qui prenait une pause familiale de durée moyenne (6,2 ans) voyait son salaire amputé de 21,4%. Les mesures prises depuis 2012 pour favoriser l'activité professionnelle des femmes ont contribué à réduire la pénalité salariale à hauteur de 16.5% en moyenne. Si cette pénalité reste lourde, l'amélioration connue entre 2010 et 2019 représente une hausse des revenus de l'ordre de 8 millions de francs pour les familles neuchâteloises, et de 1.9 millions pour celles vivant sur le territoire communal de la ville fusionnée.

5.3 Bénéfices à long terme de l'accueil extrafamilial sur le revenu des mères

Avec la réduction de la durée des interruptions, les mères bénéficient d'un salaire plus élevé au retour sur le marché du travail et pendant de nombreuses années, parfois jusqu'à la fin de la vie active. La réduction de la durée moyenne des interruptions intervenue depuis 2010 équivaut à une hausse moyenne du revenu de carrière (soit sur toute la durée de la vie active) de plus de 100 000 francs pour les mères de formation secondaire, de presque 190 000 francs pour celles de formation tertiaire.

Formation de la mère	Retour plus rapide à l'emploi	Pénalité réduite sur la durée	Augmentation du revenu de carrière
Secondaire	68 800	34 800	103 600
Tertiaire	99 800	88 500	188 300

Figure 19: Augmentation du revenu professionnel de carrière des mères, en francs

5.4 Retour fiscal de l'accueil extrafamilial

Durant l'année 2018, l'offre de places d'accueil pré et parascolaire a permis aux mères concernées d'être actives ou d'augmenter leur taux d'occupation professionnel. Le supplément de revenu attribuable à l'accueil extrafamilial représente 126 millions de francs au niveau cantonal, 33.9 millions au niveau communal.

À l'augmentation des revenus correspond une hausse de la matière imposable. Le supplément d'impôt sur le revenu résultant de l'activité professionnelle accrue des mères est estimé par l'étude à 17.5 millions pour le Canton, à 2.4 millions pour la Commune.

6. Enjeux politiques

6.1.1 Révision de la LAE

L'accueil extrafamilial est l'une des tâches importantes des collectivités publiques, en particulier des communes. Notre canton a la chance d'avoir une loi cadre de niveau cantonal (cas unique en Suisse) qui harmonise les pratiques, donne à chaque enfant les mêmes droits et évite la concurrence entre communes, puisque ce sont les communes de domicile de l'enfant qui financent la part communale. En outre, la loi neuchâteloise sollicite les employeurs pour participer au financement par le biais d'un fond alimenté également par le canton. Outre Neuchâtel, les cantons de Vaud, Fribourg, Genève et du Tessin connaissent ce même dispositif de financement quadripartite (canton, employeurs, communes, parents).

La prochaine révision de la LAE doit permettre de fixer de nouveaux objectifs cantonaux. Au-delà des aspects quantitatifs liés aux taux de couverture, nous souhaiterions y voir traiter des questions comme la variation des demandes des familles et la capacité des institutions à s'y adapter. Une structure d'accueil pourrait ainsi par exemple proposer 30 places le matin, 60 à midi et 45 l'après-midi, en fonction de la demande des familles. La question des parents avec horaires de travail irréguliers est également un problème à résoudre. Ceux-ci accèdent difficilement aux structures d'accueil privées subventionnées en raison du manque de prévisibilité et partant, de coûts supplémentaires qu'entraîne ce type de fréquentation pour une structure d'accueil. Ces familles sont ainsi majoritairement accueillies dans les structures communales et les communes en financent seules le surcoût.

Des dispositions permettant de pallier le manque de places à l'intention des bébés sont également nécessaires. Nous constatons une demande insatisfaite pour leur prise en charge, alors que les 2-4 ans trouvent maintenant rapidement une place. Avant d'augmenter le nombre de places, des outils permettant aux structures d'accueil de répartir leurs capacités en fonction des besoins des familles pourraient leur être proposés.

La vue d'ensemble pour le secteur préscolaire, pour lequel l'universalité de l'accueil joue un rôle important pour répondre aux besoins, est garantie par une liste d'attente cantonale (voir annexe 2).

Au niveau parascolaire, une telle liste d'attente cantonale n'existe pas, et chaque structure d'accueil tient sa propre liste. Le service constate que les places ouvertes trouvent rapidement preneurs et que quelques familles n'obtiennent satisfaction que pour une partie de leur demande. Pour les enfants de 4 à 12 ans, le chemin de croissance de la demande n'est pas encore stabilisé, et augmente chaque année, dans l'ensemble des bassins de population.

L'étude réalisée par le bureau MicroGIS[12] pour l'éorén afin de prévoir l'évolution de la population scolaire et préscolaire pour les différents bassins scolaires a permis de calculer le besoin théorique en places d'accueil, en tenant compte de la nature du ménage (couple ou foyer monoparental), du taux d'emploi des parents, ainsi que de la proximité de famille proche.

Ces calculs mettent en évidence que le besoin varie selon les régions et leurs caractéristiques sociodémographiques, mais peu selon les âges des enfants de 0 à 12 ans. Selon l'étude de MicroGIS, le besoin théorique moyen pour le bassin de l'éorén se monte à environ 35 places pour 100 enfants.

L'étude constate un besoin similaire, soit 35 places pour 100 enfants, tant pour les classes d'âge les plus jeunes (0-4 ans) que pour les classes d'âges plus élevées (de 4 à 12 ans), alors que la LAE ne prévoit de subventionner que jusqu'au taux de 20% pour l'accueil parascolaire.

En précisant les besoins entre secteurs, on dénombre un besoin théorique de 39 places pour 100 enfants dans le centre urbain, représentés par les Centres scolaires du Mail et des Terreaux (soit 39 places d'accueil à 100% pour 100 enfants résidants), 35% pour le secteur de la Côte, alors que ce besoin n'est que de 28% pour le Centre des 2 Thielles par exemple.

Il est urgent désormais pour notre commune de voir s'ouvrir le chantier de la révision de la LAE pour pouvoir questionner la répartition des coûts et des revenus engendrés par la mise à disposition de structures d'accueil, ainsi que le cadre imposé par le canton. S'il paraît peu réaliste d'exiger

---

[12] MicroGIS SA, Rapport d'étude, éorén - Evolution démographique et planification scolaire, pré-et parascolaire, 2020

davantage des employeurs, qui financent le fond à hauteur de plus de 11 millions, il paraîtrait judicieux d'exiger davantage du Canton dont la participation est inférieure pour tout le territoire cantonal à celle de la Ville (11 millions contre 13 millions), alors qu'il perçoit l'essentiel de la manne fiscale (17 millions contre 2,4 millions pour la Ville). La question du prix coûtant brut de la journée fixé à 115 francs devra également être abordée dans le cadre de la LAE3. Pour la Ville, le prix coûtant brut retenu pour l'accueil préscolaire atteint plutôt 150 francs que 115 et ce surcoût est une nouvelle fois à notre charge. La problématique est similaire, voire accentuée, pour le secteur parascolaire. L'excédent de charge de nos structures, soit le montant non couvert par les possibilités de facturation est d'environ 3.8 millions par an.

Cet élément fait écho aux difficultés rencontrées par les structures associatives et privées dans la gestion de places parascolaires. En effet, le coût brut de référence couvre très difficilement les charges générées par le cadre légal (taux d'encadrement et formation du personnel, surface et infrastructure nécessaires par place, etc.).

Ce prix de référence (pour définir la part parentale) est l'un des plus bas de Suisse et la question pourrait se poser de l'augmenter dans le cadre législatif cantonal. Il faut toutefois éviter que les familles de la classe moyenne renoncent tout ou partie à un emploi parce que les frais de garde sont dissuasifs (le « coût » du travail est trop élevé en regard du gain). Cette tranche de la population peut également être à risque si le couple se sépare ou/et à l'heure de la retraite. Une étude réalisée dans le canton de Vaud par l'IDHEAP a également démontré que pour toute une catégorie de la population, même si la participation est proportionnelle au revenu, le prix à payer est encore trop élevé. Ce qui a pour conséquence que les enfants des classes défavorisées, et en particulier les enfants allophones, sont peu présents dans les structures d'accueil préscolaire. Pourtant, ce sont eux qui en bénéficieraient le plus, en termes de socialisation et d'apprentissage de la langue.

6.2 Satisfaction de la demande

6.2.1 Préscolaire

En Suisse, on observe que la demande non satisfaite est particulièrement importante dans les villes et dans les communes de moyenne et de grande taille, constat valable tant pour la partie alémanique que pour la Suisse romande.

En ville de Neuchâtel, le nombre de places d'accueil préscolaire, destinées aux enfants âgés de 0 à 4 ans a peu évolué depuis 2015. Leur nombre suffit pour la majeure partie à répondre à la demande pour les enfants âgés de 2 à 4 ans, mais l'attente est encore observée pour les bébés de 0 à 2 ans. En dehors de l'accueil collectif, un congé parental beaucoup plus long pourrait constituer une solution, sur le modèle de ce que proposent les pays nordiques, comme le relevait la COFF en 2018[13]. En effet, lorsqu'un pays propose un long congé parental, les enfants de moins d'un an sont absents des structures d'accueil. En attendant ce modèle, la Suisse doit faire face à cette pénurie de places pour les enfants de moins de 2 ans. Modifier la répartition des places d'accueil dans les structures publiques ou privées ne se décrète pas, dans la mesure où cette opération entraine des besoins différents en espace, matériel, personnel, et influence le prix de journée.

L'annexe 2 présentent les statistiques établies par le Canton en lien avec les demandes d'inscriptions et la liste d'attente.

Notre Conseil souhaite rappeler ici que la Ville a été l'une des premières collectivités publiques à proposer un congé paternité de 20 jours, premier pas dans la promotion de la conciliation entre vie privée et vie professionnelle.

6.2.2 Parascolaire

Pour l'accueil parascolaire, il n'existe pas de liste d'attente cantonale centralisée pour connaitre la demande globale des familles.

Cependant, si dans la très grande majorité des cas, l'offre permet de répondre aux demandes des familles, il n'est pas toujours possible de répondre à l'entier du besoin, certains créneaux horaires et jours étant plus demandés que d'autres.

Un outil de planification permettant d'avoir une connaissance fine de la population des différents bassins scolaires permettrait d'anticiper la demande future et donc les besoins en infrastructures.

Davantage de flexibilité pour répartir les places entre les blocs horaires et les classes d'âge des enfants permettrait en outre d'optimiser le dispositif de prise en charge.

---

[13] Commission fédérale pour les questions familiales COFF, Congé parental, un investissement rentable, 2018

6.3 Cuisine communale

La cuisine communale de Corcelles-Cormondrèche produit environ 5'500 repas par mois. La cuisine de Peseux, présente dans les locaux du Quai 4, en produit environ 2'500.

Cette nouvelle prestation pour le Service de la famille, est encore dans sa phase de prise en main, notamment afin de clarifier les aspects de gestion administrative et financière.

L'enjeu est ici de poursuivre la consolidation et de déterminer la meilleure stratégie à mettre en œuvre pour tirer le plein potentiel de cette nouvelle prestation et préciser comment elle peut s'intégrer ou non dans les missions de la commune.

6.4 Ecole à journée continue

Au carrefour entre éducation et politique familiale, le projet d'école à journée continue a été largement discuté dans le cadre du processus de fusion. Un projet pilote sur le territoire de la commune fusionnée est en cours d'élaboration. Par journée continue, il est question d'un accueil des enfants du matin à la fin d'après-midi, en proposant un repas équilibré à midi, des plages horaires dédiées à l'accomplissement des devoirs ainsi que des activités sportives, créatrices et culturelles. Si le projet pilote est concluant, on pourrait imaginer une généralisation du système qui remplacerait petit à petit le dispositif d'accueil parascolaire.

Comparé au système actuel où la coordination entre écoles et structures parascolaires relève parfois du véritable casse-tête pour les parents, la journée continue présente un potentiel de simplification conséquent.

6.5 Employabilité et domiciliation

Un dispositif d'accueil de l'enfance performant a toujours été défendu comme un facteur d'attractivité pour notre Ville et de renforcement du tissu économique local. Il s'agit ainsi d'un véritable atout dans notre stratégie de domiciliation.

Le fait que la participation parentale ait tendance à augmenter ces dix dernières années confirme que la Ville accompagne judicieusement les mutations de la société, en particulier dans le domaine de la politique familiale et favorise la prise, la reprise ou l'augmentation d'un taux d'emploi, notamment chez les mères.

L'impact indirect de l'accueil extrafamilial sur le tissu économique dans son ensemble doit ainsi être souligné et mis en valeur.

6.6 Finances

Depuis 2015, la Ville de Neuchâtel a presque doublé son dispositif d'accueil extrafamilial, particulièrement dans le domaine parascolaire, et a donc connu une croissance de ses coûts, mais pas de manière proportionnelle. Les économies d'échelle ainsi que l'accroissement de la proportion payée par les parents expliquent cette augmentation moindre des coûts à la charge de la Ville.

C'est ainsi plus de 4% du budget communal qui sera investi dans l'accueil extrafamilial en 2022. Les perspectives financières obligent notre Conseil à questionner chaque prestation sous l'angle de la pérennité économique de notre Commune. Une analyse des missions et prestations offertes aujourd'hui ainsi que la révision de la LAE seront des éléments qui permettront d'aboutir à des choix politiques en toute connaissance de cause.

Notre Conseil souligne ici encore, le travail particulièrement conséquent qui est réalisé au jour le jour par le Service de la famille tant dans les processus de contrôle que dans la recherche de solutions pour assurer les prestations de la manière la plus économique. Pour exemple, nous pouvons citer le cas de l'accueil parascolaire du Tipi (augmentation du nombre de places) et le nouveau site de Vauseyon qui dépendent d'une direction unique, à savoir celle préexistante du Tipi. Les travaux d'optimisation sont permanents et se poursuivront naturellement dans les années à venir pour répondre au défi collectif de la situation financière de la Commune.

7. Consultation / Consultations

Le présent rapport sera présenté à la commission du Conseil général FFSS en date du 9 décembre 2021.

8. Conclusion

Le présent rapport a cherché à présenter dans toute sa complexité la thématique de l'accueil extrafamilial, ses coûts et bénéfices, et à faire un état des lieux de la Commune fusionnée.

L'entrée en vigueur de la Loi sur l'accueil des enfants (LAE) en 2012 a donné un essor important au développement de l'offre d'accueil extrafamilial. Les communes parties à la Fusion et les associations privées ont, par un volontarisme exemplaire, investi de manière conséquente dans un réseau de structures d'accueil répondant globalement à la demande des parents et aux objectifs cantonaux. Bien entendu, certaines demandes ne trouvent parfois qu'une réponse partielle, notamment chez les enfants de 0 à 2 ans ou au niveau parascolaire, pour les raisons qui ont été mentionnées dans ce rapport.

Par ailleurs, le cadre légal est appelé à être renouvelé pour garantir un financement plus équitable entre les partenaires et une offre solide et pérenne dans une optique de société moderne, afin que l'égalité des chances pour les enfants, mais également pour les parents, devienne optimale. La nouvelle commune attend dès lors avec impatience la révision de la loi cantonale.

La Suisse a du retard dans le domaine de l'accueil extrafamilial en comparaison avec les pays européens. Elle fait piètre figure concernant la part de son PIB consacrée à la petite enfance et à la proportion des enfants de moins de 3 ans qui fréquentent une structure d'accueil. Elle est également le pays où les parents consacrent la plus grande part de leur revenu à l'accueil extrafamilial[14]. La Suisse romande est globalement plus favorable aux familles que la Suisse alémanique et le canton de Neuchâtel fait plutôt figure de très bon élève au niveau national. Il est en effet l'un des cantons où la part parentale au coût de l'accueil est l'une des plus faibles et où la déduction fiscale pour les frais de garde est l'une des plus élevées.

[14] Base de donnée sur les familles de l'OCDE : *Childcare support, Gross childcare fees, 2015.*

A l'heure, où la Suisse doit faire face au vieillissement de sa population, à une main d'œuvre qui va manquer avec le retrait du marché du travail des « babyboomers », il est crucial de compter sur la main d'œuvre indigène, si l'on veut éviter un recours trop important à l'immigration et aux crispations qu'elle suscite. Il faut pouvoir profiter de ce réservoir de main d'œuvre, constitué essentiellement de mères, qui vit déjà sur le territoire, est bien formé (les femmes sont majoritaires dans les universités), et est souvent prêt à s'engager davantage dans une activité lucrative, pour autant que les conditions cadre le permettent. Offrir à chaque adulte de se développer tant sur le plan privé que professionnel et être inséré sur le marché du travail avec un volume suffisant pour ne pas mettre en péril son avenir, en particulier sa retraite, doit être l'une des priorités de notre Ville. Tout comme offrir à nos enfants un encadrement de qualité qui leur permette de grandir en toute sécurité. Cet engagement de notre collectivité engendre en outre des revenus fiscaux plus importants et prévient l'appauvrissement.

Notre Conseil espère vous avoir donné une vue d'ensemble aussi précise que possible du dispositif d'accueil de l'enfance sur notre territoire et vous remercie de prendre acte du présent rapport.

Neuchâtel, le 29 novembre 2021

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

La présidente,	Le chancelier,
Violaine Blétry-de Montmollin	Daniel Veuve

Table des matières

1. Introduction 2

2. Etat et évolution du dispositif d'accueil extrafamilial 3

2.1 Contexte général 3

2.2 Cadre légal 4

2.3 Financement de l'accueil extrafamilial 6

2.3.1 Subventions fédérales et programme d'impulsion 9

2.4 Réforme de la politique cantonale de protection de l'enfance et de la jeunesse 11

3. Etat de situation 12

3.1 Service de la famille 12

3.2 Etat actuel et taux de couverture 14

3.2.1 Accueil familial de jour 16

3.2.2 Structures privées non subventionnées 16

3.3 Evolution 18

3.3.1 Plan de développement communal 19

4. Les structures communales 20

4.1 Accueil préscolaire 23

4.1.1 Description et évolution des charges et revenus des structures préscolaires (uniquement Ville de Neuchâtel) 24

4.2 Accueil parascolaire 26

4.2.1 Description et évolution des charges et revenus des structures parascolaire (uniquement Ville de Neuchâtel). 27

4.3 Capacités contributives 29

4.4 Accueil pendant les vacances scolaires 29

4.5 Conditions d'admission 30

4.6 Cuisine communale et livraison de repas 31

5. Conséquences économiques de l'accueil extrafamilial 31

5.1 Effets sur l'activité professionnelle des mères 32

5.2 Effets sur les interruptions de carrières des mères et leurs conséquences 32

5.3 Bénéfices à long terme de l'accueil extrafamilial sur le revenu des mères 33

5.4 Retour fiscal de l'accueil extrafamilial 33

6. Enjeux politiques 34

6.1.1 Révision de la LAE 34

6.2 Satisfaction de la demande 36

6.2.1 Préscolaire 36

6.2.2 Parascolaire 37

6.3 Cuisine communale 38

6.4 Ecole à journée continue 38

6.5 Employabilité et domiciliation 38

6.6 Finances 39

7. Consultation / Consultations 40

8. Conclusion 40

Annexe 1 : Nombre de places et Taux de couverture par collège 44

Annexe 2 – Liste d'attente préscolaire 45

Annexe 1 : Nombre de places et Taux de couverture par collège

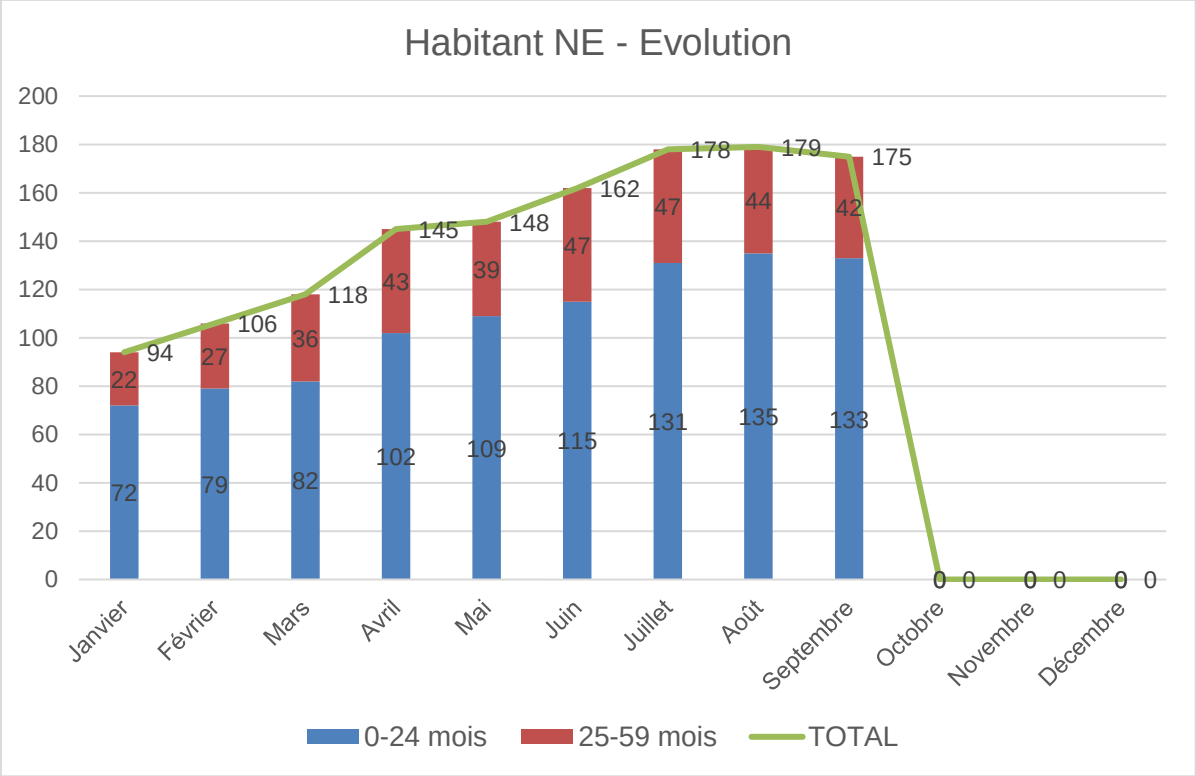
Collèges	Nb élèves 2021	Structures d'accueil	Nb de places octobre 2021	Taux de couverture octobre 2021	Part des places offertes uniquement à midi, tables de midi (TDM)	Taux de fréquentation (nbre élèves inscrit-e-s)
Acacias :	186	Mikado + 12 du Mikado	43	23%	Dont 23% TDM	36%
Crêt-du-Chêne :	333	Domino + 12 du Domino	97	29%	Dont 43% TDM	43%
Promenade Nord et Sud :	417	Scoubidou + 12 du Scoubidou + Square	124	30%	Dont 27% TDM	42%
Mail :	89	Carambole + 12 du Carambole	78	28%	Dont 38% TDM	54%
Maladière :	193					43%
Serrières :	166	Cerf-Volant + 12 du Cerf-Volant	73	44%	Dont 40% TDM	58%
Passage :	139	Serpentin + 12 du Serpentin + 12 du Jacques a dit	160	31%	Dont 40% TDM	50%
Parcs :	378					55%
Charmettes :	293	Tipi + 12 du Tipi	119	27%	Dont 27% TDM	31%
Vauseyon :	144					
Pamplemousse	98	Au Quai 4 + 12 du Quai 4	58	18%	Dont 30% TDM	25%
Guches :	227					
Safrières :	368	Chaudron Magique + 12 du Chaudron	124	34%	Dont 15% TDM	49%
Valangin :	35	Les Guillemets	24	69%	-	94%
Total pop. scolaire	**3066**	**-**	**900**	**29.4%**	**31% TDM**	
Total population	**3310**		**900**	**27.2%**		

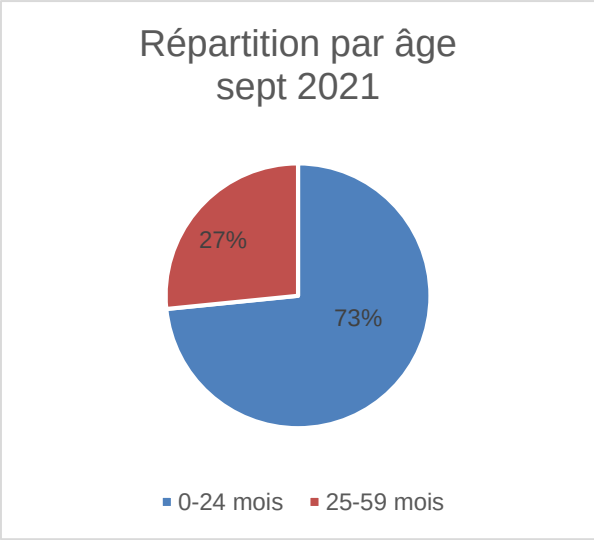
Annexe 2 – Liste d'attente préscolaire

A- Statistiques relatives aux habitants de la Ville de Neuchâtel qui cherchent une place en crèche (partout dans le Canton, selon l'universalité de placement)

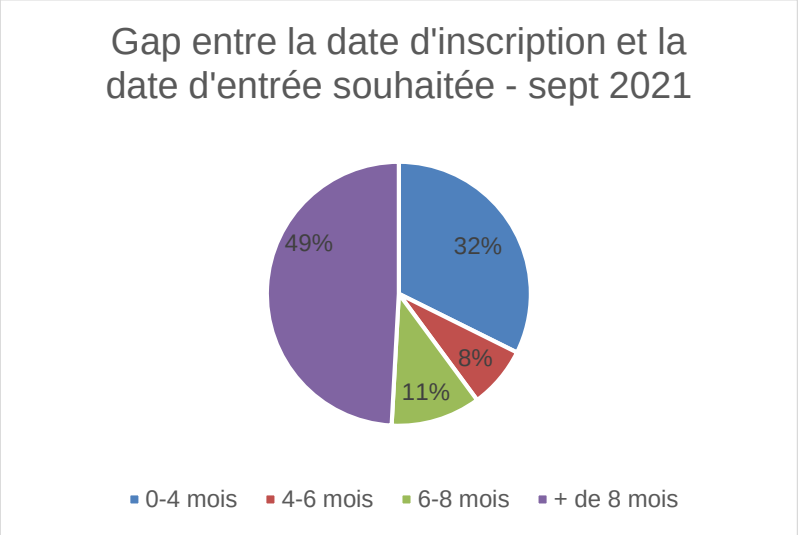
-

I- Nombre et âge des enfants pour lesquels les parents cherchent une place d'accueil

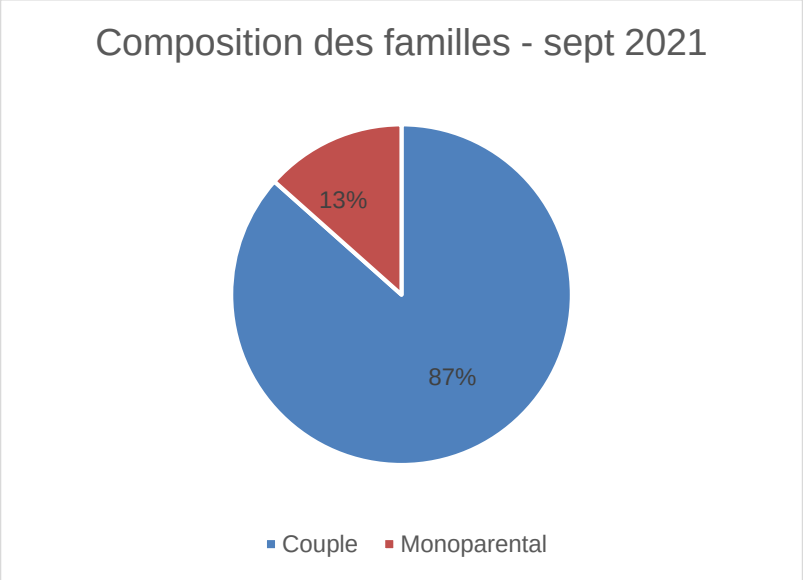


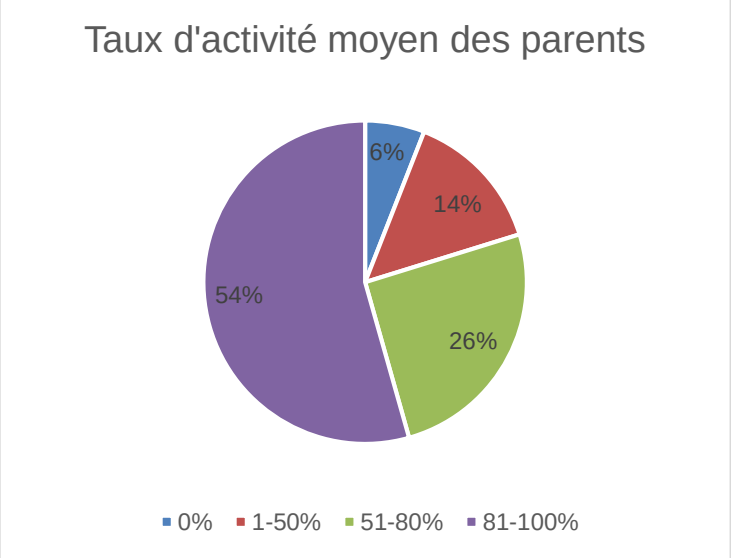


II- Temps moyen d'attente sur la liste cantonale



III- Sociologie des familles

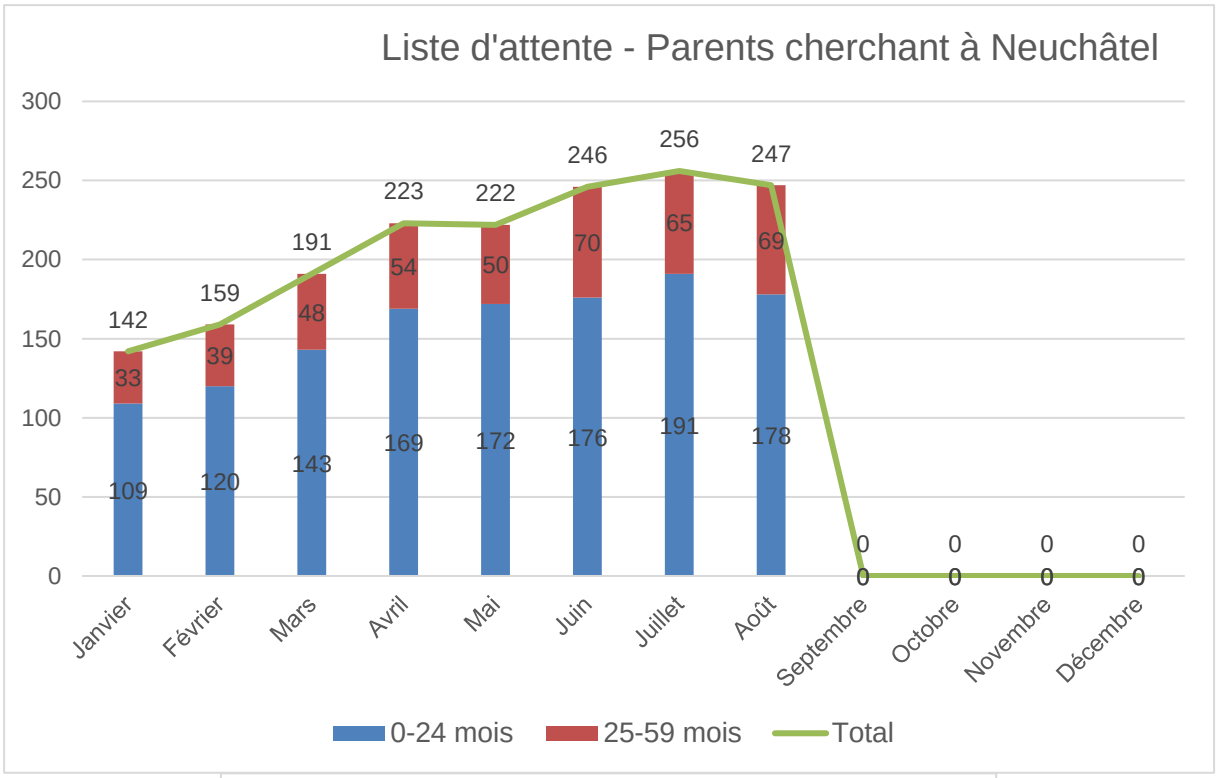


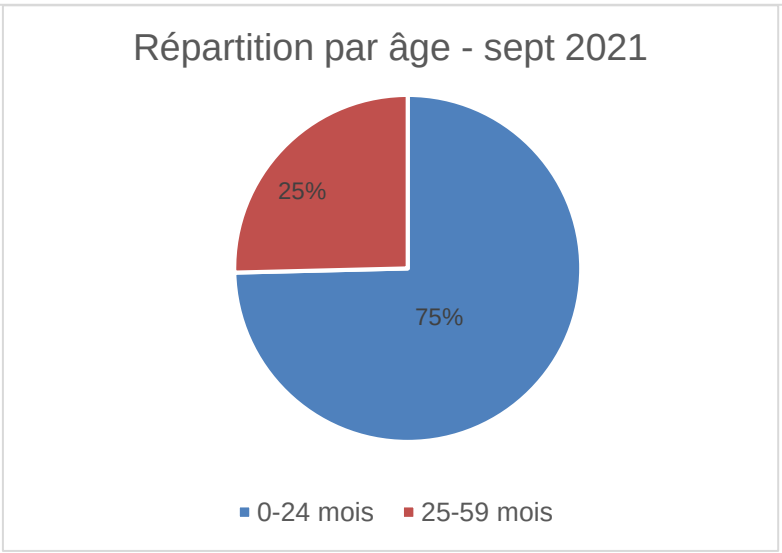


B- Statistiques relatives aux parents habitant dans le canton et cherchant une place dans une crèche située en Ville de Neuchâtel

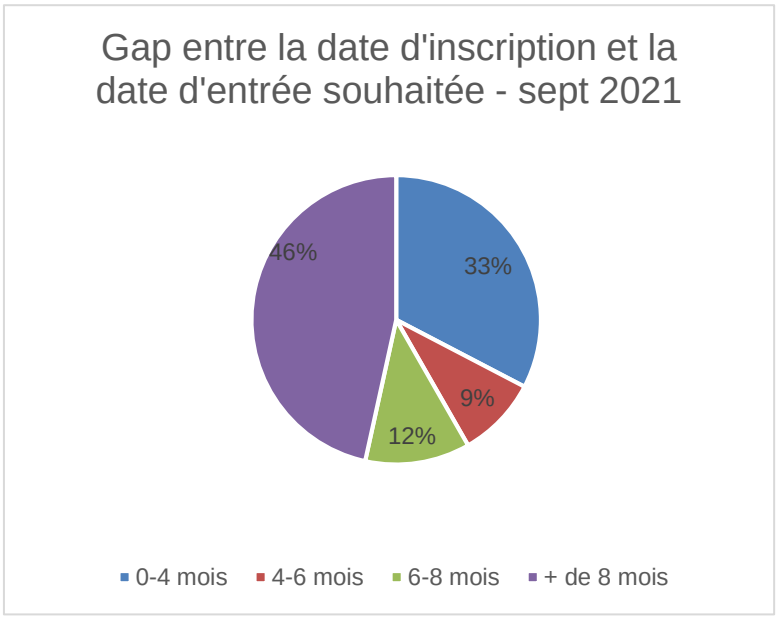
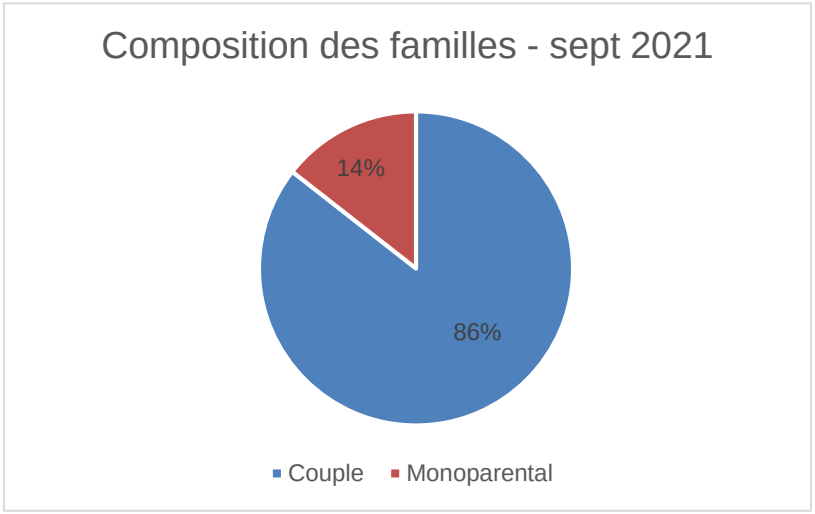
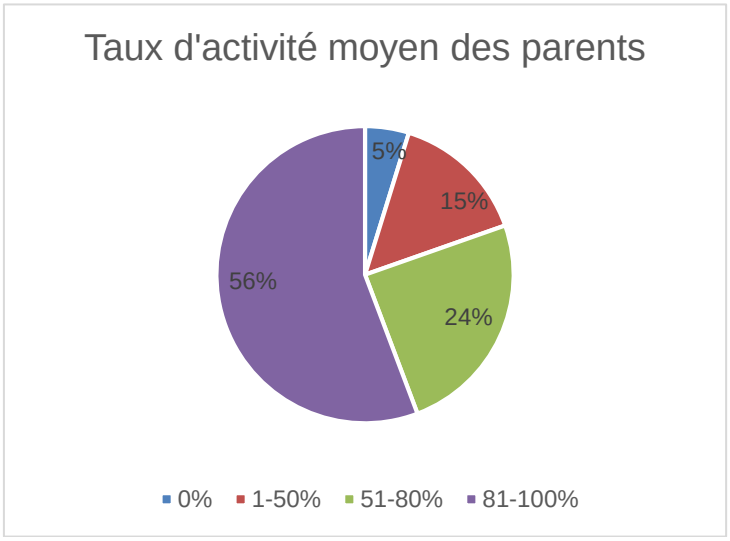
-

I- Age et nombre d'enfants habitant dans le Canton et inscrits en liste d'attente pour une place en crèche située en Ville de Neuchâtel





II- Temps moyen d'attente sur la liste d'inscription



III- Sociologie des familles