



Réponse écrite du Conseil communal à l'interpellation no 04-604 du groupe PopEcoSol intitulée « Politique de la petite enfance : qu'en est-il ? »

(du 29 août 2005)

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

En date du 3 septembre 2004, le groupe PopEcoSol, par Monsieur Nicolas de Pury et consorts, déposait l'interpellation intitulée « politique de la petite enfance : qu'en est-il ? », dont la teneur est la suivante :

« La loi cantonale sur la petite enfance, appuyée au vote par une large majorité de la population, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Entre autres, cette loi prévoit l'élaboration d'une «planification» en vue du développement des structures d'accueil de la petite enfance au niveau cantonal.

En 2002, la Confédération a voté un crédit visant à inciter les privés à ouvrir des crèches, par la prise en charge des coûts de transformation des locaux; cette mesure est encore valable pour 2005, après quoi elle échoit.¹

¹ Ce qui nous donne, entre les premières démarches administratives pour l'obtention de la reconnaissance des autorités cantonales et l'ouverture des soumissions de projets à l'OFAS, un délai très court pour mettre sur pied un projet d'agrandissement d'une crèche!

Concernant la ville de Neuchâtel, quelque 462 places disponibles sont actuellement répertoriées sur le territoire. Cependant, si vous écoutez les directrices de crèches et la population, vous comprenez rapidement que la demande est de loin supérieure. Tous les politiciens, délégués et chefs de service l'admettent d'ailleurs également.

On sait aussi que plusieurs crèches privées de Neuchâtel ont dernièrement mis la clé sous le paillason, une perte de 40 places environ depuis janvier 2004. Mais il s'y trouve aussi plusieurs crèches qui, depuis le début de l'année, se sont vues refuser toute augmentation de leur capacité d'accueil.

Les décisions de refus (prises par le canton, sur préavis de la commune) sont motivées de diverses manières, notamment sur la base d'une décision des responsables de la planification cantonale, prise inopinément, sans avertir les directrices de crèches, selon laquelle le nombre de places admises à Neuchâtel est «gelé» au 31.12.2003.²

Cette politique laisse perplexe dans le contexte actuel, et donne dans l'ensemble une fâcheuse impression de confusion: des décisions prises à l'encontre de toute logique pratique et en l'absence de consultation des milieux concernés. Cela semble relever de la bête application administrative avec un manque de connaissance de la réalité du terrain. L'absence de soutien n'est pas digne d'un service public, d'autant plus que certains avis et décisions sont contredites par d'autres instances.

On constate aussi dans ce cadre une fracture entre les crèches publiques, la politique cantonale et communale et les crèches privées³. Des conditions propres à démotiver les plus engagées.

La dernière fois que nous avons parlé de la petite enfance au Conseil général, c'était à propos des centres de vie. Un groupe de citoyens y avait déposé une pétition munie de plusieurs centaines de signatures, qui exprimait également des attentes importantes en matière de structure d'accueil.

² Pour le détail, cette dite décision a été communiquée par la déléguée à la petite enfance pour la première fois début juin 2004 dans un courrier adressé à une crèche, puis officiellement par l'OPE à mi-juillet 2004, ce qui signifie un effet rétroactif inadmissible. Faut-il profiter de l'occasion pour faire part une fois de plus de notre mécontentement à l'égard du cumul des fonctions de la déléguée communale à la petite enfance, qui est par ailleurs directrice d'une crèche publique et secrétaire de l'ANDIPE.

³ Sur décision de notre Autorité, les crèches publiques de la ville fonctionnent avec un budget de Fr. 120.- par enfant, contre Fr. 80.- pour les crèches privées.

Cette décision de gel tombe de manière extraordinairement inopportune. On nous dit : il faut développer les crèches en périphérie. D'accord, mais la demande en ville de Neuchâtel pourrait absorber aisément une trentaine de places supplémentaires (puisqu'en moyenne, les demandes portent chacune sur une dizaine de place). Et ce, même si une crèche s'ouvrait à Peseux ou à Hauterive. On nous parle aussi de finances, et de budget serré; cet argument montre une méconnaissance des mécanismes de financement, puisque les subventions portent sur le nombre d'enfants présents, et non pas sur le nombre de places dans la crèche. Si des parents de Neuchâtel choisissent, en désespoir de cause, de placer leurs enfants dans une crèche d'une autre commune, la ville paiera également pour ces enfants.

Nous reconnaissons les efforts fournis par le Conseil communal en matière de structure d'accueil. Nous avons toutefois de la peine à comprendre la politique pratiquée. Nous estimons qu'il est important de poursuivre les efforts fournis, qui plus s'ils sont aussi en accord avec les efforts du canton et de la Confédération.

Nous aimerions donc connaître plus en détail la position du Conseil communal dans ce dossier, notamment

- le Conseil communal a-t-il été mis au courant de la décision de geler le nombre de places de crèche en ville de Neuchâtel?*
- le Conseil communal peut-il nous dire qui a pris la décision de geler le nombre de places, comment cette décision a été prise, sur quelle base et avec quels arguments?*
- le Conseil communal a-t-il soutenu cette décision?*
- comment le Conseil communal motive-t-il sa position?*
- quelles sont les modalités de collaboration avec les autorités cantonales, notamment l'OPE, le SMT, l'OFAS, et autres instances impliquées, dans le cadre de la mise en œuvre de la planification cantonale?*
- dans la mesure où le système mis en place vise à une cohabitation entre le secteur privé et le secteur public, n'est-il pas nécessaire d'associer toutes les personnes concernées à sa mise en place?*

- *le Conseil communal peut-il nous dire à quoi en est la planification cantonale, notamment quant à la ville et plus largement aux communes du Littoral?*

L'urgence est demandée ».

Dans la mesure où l'interpellateur a considéré ce texte comme valant développement écrit, la présente réponse intervient en application de l'article 38 du Règlement général de la Commune, du 17 mai 1972.

1. Discussion

1.1. Préambule

Au-delà des questions précises posées, les interpellateurs soulèvent de multiples aspects liés aux enjeux actuels et futurs qui entourent l'accueil extra-familial d'enfants de 0 à 12 ans. Fort de ce constat, nous n'avons pas souhaité limiter nos réponses aux seuls aspects qui relèvent d'une politique définie avec l'Etat, pour les exercices 2004 à 2006, mais informer le Conseil général sur les réformes profondes en cours dans ce secteur et des perspectives, à moyen et long termes, qu'elles ouvrent.

1.2. Contexte général

Notre canton s'est doté, à compter du 1^{er} janvier 2002, d'une première législation en matière d'accueil de la petite enfance, appuyée par une très large majorité du Corps électoral au mois de juin 2001. Cette dernière vise notamment :

- la création de places d'accueil extra-familial de qualité, dont le nombre devait être « en proportion avec la demande » ;
- la répartition équitable des places d'accueil sur le territoire cantonal, définie et contrôlée dans le temps au moyen d'un plan d'équipement cantonal. Concrètement, l'Etat de Neuchâtel a mandaté en 2002 la Haute Ecole de Gestion pour réaliser cet outil de planification. Une vaste enquête a été menée entre fin 2002 et début 2003 par l'ensemble des communes neuchâteloises pour connaître l'état des besoins des familles ayant des enfants âgés de 0 à 6 ans. Notre planification actuelle, pour les années 2002 à 2006, repose donc sur une analyse socio-économique très fine menée par la HEG. Les conclusions de son étude se limitent

cependant à l'accueil collectif de jour de type « crèche » et à l'Accueil familial de jour (anciennement Association cantonale des mamans de jour), à mesure où l'accueil parascolaire n'est pas encore formellement intégré au catalogue de prestations défini par la loi cantonale sur les structures d'accueil de la petite enfance ;

- une amélioration significative des compétences professionnelles du personnel des institutions, matérialisée d'abord par la mise sur pied d'une formation passerelle pour le personnel éducatif non-formé, disposant d'une longue pratique professionnelle dans ce secteur puis, par la formation de directeur-trice de crèche, qui suppose l'acquisition préalable d'une formation supérieure socio-éducative reconnue par l'Autorité de surveillance des lieux d'accueil.

2. Equipement communal

Fruit du travail scientifique évoqué précédemment, d'une écoute permanente de la population et d'une analyse politique régulière de la part du Conseil d'Etat et de notre Conseil, le plan d'équipement de notre ville, pour les années 2004 – 2006, a été arrêté par le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles début 2004, avec effet au 31 décembre 2003.

Les tableaux ci-après résument cette planification par domaine d'activités et dressent l'état des places au 1^{er} août 2005 :

Nombre maximal de places subventionnées, par année, selon la planification cantonale pour la période de 2004-2006			
Types de prestations	2004	2005	2006
Accueil collectif de jour (crèches)	335	395	395
Accueil parascolaire	0	100	180
Accueil familial de jour (anc. Ass. des Mamans de jour)	35	35	35

Etat des places offertes au 1 ^{er} août 2005 et des projets à réaliser à Neuchâtel, pour la période de 2004-2006						
Types de prestations	Nombre de places subventionnées			Nombre de places non subventionnées		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
<u>Accueil collectif de jour (crèches)</u>						
Les Acacias	21	21	21			
Les Bercles	50	50	50			
Les P'tits Futés	40	40	40			
Centre-Ville (ex. La Barbouille)	60	60	60			
La Bellanie				25	35	35
Les Enfants du monde				70	70	70
Au Pt'it Soleil	26	26	26			
Ibanda	28	28	28		10	10
Les Nanous	20	20	20			
La Boutique (ex. Les Noisettes)	21	21	21			
Kid's Care	23	23	23			
Des Hôpitaux				45	45	60
Vanille Fraise	20	20	20			
Les Tournesols	20	20	20			
Total	329	329	329	140	160	175
Projets adoptés avant le "gel" au 31.12.2003		65	65			
<u>Accueil parascolaire</u>						
CVE Le Domino			35	25	35	
CVE Le Serpentin			45	35	45	
CVE Le Carambole			45	42	45	
CVE Le Cerf-Volant			25	25	25	
CVE Le Mikado			18	18	18	
CVE La Chaumière			fermé	12	fermé	
Total			168	157	168	
<u>Accueil familial de jour (ex. Mamans de jour)</u>			35	35	35	

**Evolution des charges en lien avec l'accueil de l'enfance (0-12ans)
pour la période 2000 – 2005**

	C2000		C2001		C2002		C2003		C2004		B2005	
	Crèches VDN	Crèches privées	Crèches VDN	Crèches privées	Crèches VDN	Crèches privées*	Crèches VDN	Crèches privées*	Crèches VDN	Crèches privées*	Crèches VDN	Crèches privées*
Nbre places	90	65	90	88	95	88	111	172	111	218	111	218
Charges	1'790'121	936'366	2'000'102	1'434'204	2'118'157	1'485'100	2'262'300	2'314'313	2'324'476	2'371'337	2'415'500	2'530'000
Revenus	-702'238		-654'403		-1'081'928	-8'092	-1'279'768	-233'419	-1'322'686	-388'149	-1'346'900	-390'000
Excédent	1'087'883	936'366	1'345'699	1'434'204	1'036'228	1'477'008	982'533	2'080'894	1'001'790	1'983'188	1'068'600	2'140'000
Total charges	2'024'249		2'779'903		2'513'236		3'063'426		2'984'978		3'208'600	

* Remarques : dès 2002, les charges relatives aux crèches privées regroupent les contributions financières à destination des institutions reconnues de Neuchâtel et celles sises dans une autre commune neuchâteloise qui accueillent des enfants domiciliés à Neuchâtel. La part relative aux enfants placés à l'extérieur représente actuellement Fr. 212'000, en augmentation régulière depuis trois ans.

	C2003	C2004	B2005
	Accueil parascolaire	Accueil parascolaire	Accueil parascolaire
Nbre places	147	157	168
Charges	1'609'334	1'754'733	1'881'700
Revenus	-213'770	-315'043	-353'000
Excédent	1'395'564	1'439'690	1'528'700

De 1997 à mi 2002, les prestations d'accueil parascolaire ont été développées au travers d'un programme d'emplois temporaires subventionnés par l'assurance chômage. La professionnalisation de ce secteur, à charge de la ville, a débuté en août 2002.

A la lecture de ces chiffres, on constate qu'à l'exception du domaine de l'accueil parascolaire, notre collectivité répond déjà à ses obligations en matière d'offre aux familles pour les prestations de l'accueil extra-familial de jour d'enfants âgés de 0 à 12 ans. Si l'on ajoute le nombre important de places existantes non subventionnées, qui se rapporte notamment à la crèche des Hôpitaux, la Ville de Neuchâtel peut se targuer d'être attractive dans ce domaine, à l'adresse des familles qui y vivent ou simplement qui y travaillent. A cette offre étendue s'ajoutent également l'atelier d'éveil et de créativité « l'Imaginaire », l'atelier créatif « Le Chat Botté » et la halte-garderie « Le P'tit Sioux », qui jouent un rôle complémentaire aux modes de garde institutionnels particulièrement précieux. Ces trois entités reçoivent un soutien financier à hauteur de 48'000 francs par année au total.

Malgré les difficultés financières que nous traversons, à l'instar de la plupart des collectivités publiques neuchâteloises, nous poursuivons les efforts engagés dans ce secteur il y a plus de quinze ans maintenant, en adaptant le rythme de développement à notre réalité financière, d'une part, et aux efforts attendus des autres régions, sur le littoral en particulier, d'autre part. Pour se faire une idée du « retard » des autres communes, on peut consulter le plan d'équipement cantonal à l'adresse <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=marron&CatId=5307>.

A cet égard, l'enquête auprès des familles plaçantes a démontré deux comportements totalement opposés : celles qui privilégient le placement à raison du lieu de domicile, même si l'emploi est exercé à bonne distance et celles, au contraire, qui recherchent prioritairement une place à raison de leur lieu de travail.

Il est donc indispensable que les régions suburbaines développent à leur tour une offre adaptée pour les trois volets de prestations visés, afin que les centres d'agglomération ne supportent pas seuls des charges disproportionnées en regard de leur population résidente et des emplois importants qu'elles concentrent naturellement. C'est dire si notre Conseil soutient la décision du Conseil d'Etat de « geler » le nombre de places subventionnées à Neuchâtel à fin 2003, qui intégraient d'ores et déjà deux projets interentreprises importants, actuellement en cours d'élaboration. A ce sujet, nous menons une action constante pour sensibiliser les milieux économiques sur la nécessité de leur

engagement, à nos côtés, pour relever les défis contemporains qui entourent l'accueil extra-familial.

Le plan d'équipement cantonal doit être le garant d'une répartition adaptée et efficace des ressources financières publiques mises au service des politiques familiale et de l'emploi. A cet égard, nous rappelons que si une région (Neuchâtel constitue une région pour elle-même) ne satisfait pas aux besoins d'équipement sur son territoire, tels que définis par la planification cantonale arrêtée jusqu'à fin 2006, l'Etat est en droit de créer les places d'accueil nécessaires et de refacturer intégralement leurs coûts à chaque commune de domicile des enfants placés dans l'institution créée.

Enfin, sur le plan de l'évolution de l'enfant, nous continuons à penser que le placement en crèche particulièrement, est préférable sur son lieu de domicile, au motif d'un meilleur développement de son réseau social avant la scolarité obligatoire.

3. Notions de « prix de référence » et de « prix coûtant »

Le premier projet de règlement d'exécution de la loi cantonale sur les structures d'accueil de la petite enfance, issu des services étatiques compétents, a été refusé par le Conseil d'Etat en décembre 2001, en raison notamment des incidences financières immédiates qu'il impliquait pour une majorité de communes neuchâtelaises non équipées en places d'accueil. La seconde mouture, élaborée cette fois avec la participation de l'Association des communes neuchâtelaises, introduisait pour la première fois la notion de « prix de référence », fixé depuis 2002 à 80 francs par jour/place, sur la base d'un Arrêté du Département de l'éducation, de la culture et des sports (ex Département de l'instruction publique et des affaires culturelles). Cette nouvelle norme, que nous avons toujours combattue, correspond au compromis politique trouvé entre le Conseil d'Etat et les communes contestataires. Elle vise à fixer une limite financière par place/jour pour les institutions, d'une part, et la répartition du financement entre les familles et les communes de domicile, conformément au barème applicable, d'autre part.

Nous contestons cet « instrument » aujourd'hui encore, car il pénalise les institutions évoluant en milieu urbain, qui doivent faire face à des charges fixes beaucoup plus importantes, notamment en termes de loyers. Il pénalise également fortement les institutions qui emploient des spécialistes de longue date et qui, selon l'ordre ordinaire des choses, appliquent des salaires plus élevés que les institutions récemment

créées. Enfin, cette norme n'est pas indexée à l'évolution de l'IPC, de sorte que certaines institutions aujourd'hui à peine viables économiquement pourraient disparaître purement et simplement dans les prochaines années.

La notion de « prix coûtant » correspond à la recherche du prix effectif d'une place d'accueil, directement dépendant de son taux de fréquentation, à répartir entre les familles, la commune et l'Etat, par l'intermédiaire de ses subventions à taux fixes. A notre connaissance, l'ensemble des collectivités publiques actives en Suisse romande adopte cet « outil de pilotage » financier, tant celui-ci est garant de transparence et fiabilité.

Pour les trois crèches communales des Acacias, des Bercles et de Serrières, le prix coûtant moyen d'une place se situait à 120 francs au moment de l'introduction de la loi cantonale en 2002. Grâce au large train de mesures d'optimisation mis en place depuis près de quatre ans, cette norme moyenne correspond aujourd'hui à 103 francs, et ce malgré l'évolution de la masse salariale. De ce montant, il y a lieu de déduire un montant de 20 francs au titre de subvention cantonale sur les traitements, de sorte que le « prix coûtant net » s'élève à 83 francs par place/jour. Ce léger dépassement par rapport au prix de référence évoqué précédemment est, dans les faits, financé par l'Etat, au travers du mandat spécifique qu'il confie à nos institutions en matière de formation de niveau tertiaire (éducateur-trice de l'enfance) et qui suppose une dotation en personnel hautement formé très importante.

4. Collaboration avec nos partenaires

Sur le plan de l'Etat, l'application de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance incombe à l'Office de la petite enfance pour tout ce qui a trait à l'équipement et au financement du dispositif neuchâtelois et à l'Office de la surveillance des lieux d'accueil, chargé d'appliquer l'Ordonnance fédérale sur le placement d'enfants, pour ce qui concerne la pédagogie développée, la sécurité au sens large et la qualification du personnel éducatif.

Les rapports avec ces deux instances sont permanents et généralement très profitables puisqu'elles s'appuient largement sur l'expérience importante que nous possédons dans ce domaine. La création, début 2002, d'une fonction de déléguée à la petite enfance a largement contribué à asseoir une collaboration solide entre les services communaux et cantonaux en charge de ces questions.

Les rapports développés avec l'OFAS, chargé de l'application de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants sont également positifs. Ainsi, l'élargissement des heures d'ouverture des centres de vie pour écoliers a systématiquement été introduit, dès le 1^{er} janvier 2004, avec l'appui financier de la Confédération. Plusieurs projets privés de création ou d'augmentation de places d'accueil bénéficient également de cette aide financière dite « d'impulsion ».

Dans tous les cas, l'Office du travail, en charge de la gestion financière de l'accueil extra-familial et la déléguée à la petite enfance ont apporté un appui important à ces institutions dans la réalisation de leurs projets, notamment face aux exigences budgétaires importantes que posent l'OFAS en la matière.

Enfin, nous nous réjouissons de la création de l'Association neuchâteloise des directeurs-trices d'institutions de la petite enfance (ANDIPE) qui, en tant qu'association professionnelle reconnue, est un partenaire essentiel au développement harmonieux dans ce secteur d'activités. Nous sommes d'ailleurs au rang de ceux qui appellent de leurs vœux la création prochaine d'une convention collective de travail, qui permettra de supprimer les abus manifestes sur le plan salarial constatés dans certaines institutions privées, heureusement très minoritaires.

A mesure où cette association rassemble des acteurs privés et publics, elle constitue sans doute une plate-forme d'échanges très profitable pour les responsables d'institutions. Nous sommes particulièrement satisfaits que deux de nos cadres exercent une fonction dirigeante au sein du comité cantonal, démontrant par là un engagement personnel et remarquable au service de la communauté neuchâteloise. Leurs appréciations nous permettent aussi de tenir compte dans les décisions politiques que nous sommes très régulièrement appelés à prendre dans ce dossier sensible ces dernières années, de certains aspects qui touchent à la gestion privée, d'une part, et aux efforts que certaines régions devront encore mener en vue de leur équipement, d'autre part.

5. Perspectives

Les familles neuchâtelaises qui ont des enfants âgés de 0 à 12 ans seront sollicitées par le biais d'une enquête générale menée par les communes pour préciser l'état actuel de leurs besoins pour les trois formules d'accueil. C'est à nouveau à la HEG que sera confiée l'analyse des résultats de cette nouvelle enquête élargie, qui permettra aux collectivités publiques de définir le second plan d'équipement applicable dès 2007 ou 2008.

En matière d'offre parascolaire, nous devons déployer des efforts supplémentaires dès l'année 2006 afin de satisfaire aux exigences de l'actuel plan d'équipement cantonal. En contrepartie, l'Etat s'est engagé à subventionner la totalité des places selon le modèle actuellement applicable aux crèches. Nous osons espérer que, malgré sa situation financière, l'Etat tiendra ses promesses et ne contredira pas la récente décision du Grand Conseil d'harmoniser les horaires scolaires et de généraliser les structures d'accueil parascolaires sur le modèle mis en place en Ville de Neuchâtel. Comme annoncé en 2003 dans notre rapport d'information en la matière, notre effort portera en premier lieu sur un élargissement des horaires des centres de vie pour écoliers ouverts uniquement en matinée. Quant à une éventuelle ouverture pendant la période des vacances scolaires, notre situation financière ne nous permet guère de l'envisager, si ce n'est sous la forme de prestations spécifiques en complément et en coordination avec l'ensemble de l'offre publique et privée existante.

Le règlement d'application de la Loi cantonale sur les structures d'accueil de la petite enfance est actuellement en profonde révision. Nous y sommes étroitement associés. Si le Conseil d'Etat confirme ses récentes intentions, les communes disposeront demain de prérogatives étendues, qui leur permettront notamment de mieux interagir sur l'offre la mieux adaptée à chaque situation.

Récemment, l'Etat a décidé de revoir son organisation : l'Office de la petite enfance a été supprimé au 1^{er} juin 2005 et ses tâches transférées à l'Office de la surveillance des lieux d'accueil, qui s'appelle désormais l'Office de l'accueil extra-familial. L'ensemble des questions touchant ce secteur sont dorénavant regroupées au sein du seul Département de la santé et des affaires sociales.

De notre côté, nous travaillons également à une réorganisation des services en charge des questions liées à l'accueil extra-familial et, plus

généralement, à la jeunesse : à l'instar du canton, nous allons regrouper au sein d'une même entité les trois domaines de l'accueil de la petite enfance, de l'accueil parascolaire et des parents de jour. La responsabilité de cette nouvelle entité sera confiée à l'actuelle déléguée à la petite enfance, qui, dès lors, ne pourra plus simultanément assumer la direction de l'une de nos crèches communales. Compte tenu des retombées du désenchevêtrement dans le domaine de l'Instruction publique, nous envisageons par ailleurs d'intégrer ce nouveau secteur de l'accueil extra-familial à une nouvelle section en charge de toutes les questions liées à la jeunesse ainsi qu'à l'intégration.

Neuchâtel, le 29 août 2005

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

Le président,

Le chancelier,

Antoine Grandjean

Rémy Voirol