



## **Réponse du Conseil communal à l'interpellation no 12-602 du groupe PLR intitulée « Une volonté d'étatiser les structures d'accueil » ?**

(Du 30 octobre 2012)

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Le 6 février 2012, le groupe PLR, par Mme et MM. Jean-Charles Authier, Blaise Péquignot, Amelie Blohm Gueissaz, Alexandre Brodard, Christophe Schwarb, Philippe Etienne et Beat Geiser a déposé l'interpellation dont le contenu est le suivant :

*« En date du 14 mars 2011, le Conseil communal remettait au Conseil général le rapport 11-005 concernant deux demandes de crédit pour l'adaptation des dispositifs d'accueil pré- et parascolaire à la nouvelle législation cantonale sur l'accueil des enfants, rapport qui a depuis été approuvé par notre Autorité.*

*Par les actions proposées dans ce rapport, la Ville proposait d'augmenter sa couverture en places d'accueil préscolaires de 49 places, pour arriver à 1 place de moins que le quota minimum prévu par la loi. Quant à l'offre parascolaire, elle allait passer, selon le rapport, de 195 à 324 places, alors que le taux de couverture minimum imposait une offre de 329 places.*

*Ainsi, à quelques unités près, la Ville pouvait atteindre par l'unique augmentation de l'offre publique les taux de couverture prévus par la loi.*

*Incidemment, on apprenait que le prix d'une journée dans la préscolaire allait passer de 91 en 2010 à 105 francs en 2011, et même 110 francs dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Quant au prix d'une journée d'accueil*

*parascolaire, il allait s'élever à 60 francs pour la période de 2011 à 2014. Il n'était pas fait mention des prix de 2010 et avant.*

*Il était aussi intéressant de noter – toujours selon le rapport – que si l'offre préscolaire se répartissait grosso modo assez équitablement entre structures privées et publiques (55%-45%), l'offre parascolaire se trouvait elle à 100% en mains publiques.*

*Un courrier récent adressé à notre Autorité de la part de la directrice de la structure d'accueil Ibanda permet toutefois de remettre en question cette affirmation. Il y est indiqué en effet que « au printemps 2007, (ils ont...) aménagé un réfectoire afin d'offrir 20 places parascolaire (...) ».*

*Dans le même courrier, la directrice déplore que la Ville ait refusé d'entrer en matière sur la reconnaissance nécessaire pour l'obtention des subventions cantonales et communales desdites structures d'accueil parascolaire.*

*Ces informations divergentes soulèvent quelques questions :*

- 1. La Ville a-t-elle consulté les partenaires privés avant l'élaboration du rapport 11-005 ?*
- 2. La Ville ignorait-elle l'offre d'Ibanda en structure parascolaires, et sinon, pourquoi ne l'a-t-elle pas mentionnée ?*
- 3. Plus généralement, comment se manifeste la volonté de s'appuyer sur des structures privées pour contribuer à l'offre en structure pré- et parascolaires ?*
- 4. En l'exemple, quelles seraient les conséquences financières pour la Ville d'accéder à la demande d'Ibanda ?*
- 5. Sur le principe, comment la Ville fait-elle pour séparer ses rôles de juge et partie, étant entendu qu'elle participe à la décision d'attribuer des subventions aux structures d'accueil et qu'elle offre elle-même des structures d'accueil subventionnées ?*
- 6. D'un point de vue financier, quelles études ont été menées qui permettent de comparer le prix coûtant des structures de la Ville avec des structures privées, ou des structures publiques d'autres communes du canton ?*
- 7. Quel est le taux d'occupation de nos structures d'accueil ? Est-il aussi élevé que dans le reste du canton ?*

8. *Quelle est la politique de la Ville en ce qui concerne les titres (formation) du personnel encadrant ?*
9. *Finally, y a-t-il volonté à – ou préférence pour – centraliser les structures d'accueil pré- et parascolaires en une seule entité, au motif d'une gestion simplifiée ainsi que d'une meilleure répartition géographique desdites structures ? ».*

Cette interpellation a été inscrite à l'ordre du jour du Conseil général pour la 1<sup>ère</sup> fois lors de la séance du 12 mars 2012. Le texte de l'interpellation valant développement écrit, nous y apportons la réponse écrite ci après, en application à l'article 57 du Règlement général de la commune de Neuchâtel.

## **Introduction**

Le paysage de l'accueil de l'enfance est en train de se modifier profondément. La Loi cantonale sur l'accueil de l'enfance ainsi que le règlement général sur l'accueil des enfants (ci-après LAE et REGAE) entrés en vigueur le 1.1.2012 fixent les règles en matière de développement de l'accueil, comprenant les modalités financières, structurelles et organisationnelles, tant sur les plans qualitatifs que quantitatifs. La LAE impose que chaque commune réalise un certain nombre de places d'accueil pour ses enfants à l'échéance du 31 décembre 2014, correspondant au taux de couverture minimum de 30% pour le préscolaire et de 15% pour le parascolaire. Votre Autorité a décidé, en 2011 déjà, d'adapter notre offre en places d'accueil aux exigences du plan d'équipement cantonal.

Ainsi, à Neuchâtel, à la rentrée 2012, plus de 620 élèves ont pu être accueillis dans des structures parascolaires, et 592 jeunes enfants bénéficient de places en crèche, publiques ou privées, subventionnées par la Ville. Si le temps d'attente peut être important au niveau préscolaire (une année), l'ouverture de nouvelles places ces 18 derniers mois au niveau parascolaire a eu pour effet de diminuer singulièrement les demandes non-satisfaites. Nous pensons toutefois que cet effet positif est temporaire, et que les demandes en places d'accueil pour les écoliers risquent d'augmenter et ceci dès la prochaine rentrée scolaire. Rappelons que la scolarisation obligatoire dès l'âge de quatre ans amène tous les enfants inscrits dans les crèches vers les accueils parascolaires deux ans plus tôt qu'auparavant. A cela s'ajoute que le 1<sup>er</sup>

et 2<sup>ème</sup> cycle selon HarmoS couvre dorénavant huit au lieu de sept ans.

L'ampleur de cette évolution sociale et la réponse publique avec ses importants investissements à la clé méritent un regard approfondi à mi-parcours entre les décisions prises et d'éventuels correctifs ou améliorations. Notre Conseil envisage de présenter à votre Autorité un rapport d'information au début 2013. Il concentre ainsi sa réponse à la présente interpellation aux éléments factuels .

Le Conseil communal regrette ne pas avoir pu rendre plus tôt sa réponse à la présente interpellation. En effet, plusieurs points de l'interpellation ont requis des clarifications approfondies, en collaboration avec les instances cantonales compétentes. Il en appert que les questions liées à l'association Ibanda ne peuvent pas être tranchées par les autorités communales et cantonales. Ainsi, notre Conseil a demandé au Ministère public d'ouvrir une enquête pénale contre inconnu. Cette démarche a été coordonnée avec le Service cantonal de la protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ) qui a déposé une demande en partie similaire. Dès lors, nous ne sommes pas autorisés à communiquer des informations qui pourraient influencer l'enquête. Cette dernière doit permettre d'établir les faits de manière transparente. Nous vous assurons que le Conseil communal fera tout son possible pour trouver des solutions de garde pour les enfants éventuellement concernés.

## **1. Acteurs dans l'élaboration du rapport 11-005**

La mise en place d'un système stable et pérenne de prise en charge des enfants requiert la collaboration d'une multitude de partenaires dont des privés. Déjà au stade de l'élaboration de la loi cantonale, les entreprises ont été des acteurs importants. Rappelons qu'elles cofinancent à hauteur de CHF 10 millions le fonds constitué entre l'Etat et l'économie, ce fond assume 27% des coûts du dispositif. Au niveau local, les entreprises souhaitant offrir ce service à leurs employés et les crèches privées ont joué un rôle important dans l'élaboration du rapport 11-005. Ainsi, notre commune subventionne jusqu'à 250 places pour des enfants domiciliés à Neuchâtel dans huit crèches privées contre 185 places dans les cinq crèches communales.

## **2. L'offre d'ibanda dans le domaine parascolaire**

Dès lors qu'une enquête est en cours, nous devons nous abstenir de donner des éléments susceptibles d'influencer la procédure.

## **3. La place de structures privées dans l'accueil de l'enfance**

La LAE distingue clairement l'accueil pré- et parascolaire. Le préscolaire concerne les enfants de 0 à 4 ans. Le dispositif d'accueil est indépendant des écoles et peut sans autre intégrer des crèches privées. Ainsi, la Ville subventionne bien davantage de places en crèches privées qu'en crèches publiques, une collaboration que nous entendons poursuivre.

Si la LAE autorise en principe pour l'accueil parascolaire l'inclusion de structures privées, les contraintes régissant ce domaine sont très différentes. Un enfant du parascolaire va, par définition, à l'école. Les écoles primaires sont localisées dans les quartiers afin d'offrir des chemins courts et faisables à pied ainsi que de favoriser les contacts des enfants avec leurs camarades et voisins. Les écoles sont un élément central pour la cohésion sociale d'un quartier, et les enfants se voient attribuer un lieu de scolarisation en fonction de leur lieu de domicile. Votre autorité, à travers le rapport 11-005, a opté pour la création d'accueils parascolaires pour chaque bassin scolaire, dans le but de renforcer ces aspects fondamentaux pour la vie des enfants et des quartiers.

Logiquement, les dimensions des écoles correspondent à la population du quartier et les structures d'accueil également. Implanter des structures supplémentaires dans l'un ou l'autre secteur crée des déséquilibres dans les écoles: classes surchargées dans l'une, salles vides dans l'autre, des enseignants à engager ou à transférer, etc. Il est exclu de devoir adapter la taille des écoles à l'existence ou à la disparition d'une structure privée. Les coûts en seraient démesurés et l'organisation scolaire devrait intégrer encore plus de paramètres d'instabilité. De plus, l'expérience de l'Union des villes suisses préconise des concepts d'éducation et d'encadrement cohérents étroitement liés entre les écoles et les accueils parascolaires – une exigence que l'autorité publique est clairement mieux à même de réaliser.

#### **4. Les coûts pour intégrer un accueil parascolaire privé**

Distinguons les coûts directs et indirects : les coûts directs concernent les subventions communales, qui se calculent en fonction de la capacité contributive de la famille plaçante, et du prix de référence de facturation arrêté par le Conseil d'Etat. A ce sujet, nous rappelons qu'il faut distinguer le prix coûtant du prix de référence, tous deux déterminés par le Canton. Le premier, propre à chaque institution, se définit à travers de l'ensemble des charges d'une institution, rapporté aux places à disposition des familles. Le prix de référence quant à lui, est le même pour toutes les institutions intégrées au plan d'équipement cantonal, et constitue la base pour calculer la participation financière des familles aux coûts de l'accueil.

Par contre, les coûts indirects peuvent varier énormément. D'une part, la participation aux coûts de l'accueil par le biais du fond cantonal n'est pas garantie dès lors que le taux de couverture (nombre de place d'accueil pour 100 enfants de la classe d'âge concernée) est atteint. La commune devrait financer le montant correspondant à la part cantonale. D'autre part, les demandes parentales de changement de quartier de scolarisation en fonction d'un accueil privé provoqueraient des classes à sur-effectifs et requerraient l'engagement d'enseignants d'appui, de nouvelles salles devraient être habilitées voire construites, quand d'autres au contraire se videraient. Le système scolaire est un système complexe, finement réglé pour offrir de bonnes conditions à tous les élèves, modifier un paramètre aussi essentiel que les effectifs dans les classes déclenche une chaîne de conséquences lourdes.

#### **5. Décider des subventions et gérer des structures**

Si les structures d'accueil parascolaires étaient des entreprises commerciales à but lucratif, on devrait en effet différencier l'entité qui subventionne de celle qui gère l'entreprise. Or, les structures parascolaires sont bien plus comparables aux écoles qui, elles, sont co-financées par les Communes et le Canton. Ce sont les autorités publiques qui décident l'attribution des ressources, sur la base de lois, de règlements et de directives. En la matière, nous rappelons ici que la Ville n'a pas la compétence de délivrer d'autorisation d'exploiter. Le service en charge de cette question est l'autorité cantonale de surveillance, qui requière un préavis des autorités de la commune qui abrite l'institution demanderesse.

## **6. Comparer le prix coûtant des structures**

Nous connaissons le coût de nos structures publiques, les chiffres sont annuellement publiés dans les rapports de gestion. Il en va autrement du coût des structures privées, connus seul par l'Autorité cantonale de surveillance. Le contrôle des comptes, du budget et la fixation du prix de journée de chaque institution sont des tâches cantonales.

Ces difficultés de comparaison sont valables pour le passé. En ce moment même, le système cantonal de gestion de places et de facturation (Etic-AEF) est en phase d'introduction. On peut espérer que pour l'année 2013 les premières comparaisons soient possibles.

## **7. Taux d'occupation dans nos structures**

Nos structures d'accueil préscolaires présentent de bons taux d'occupation, exprimés en fonction du rapport entre la fréquentation des enfants et le nombre de places autorisées. Ceux-ci varient selon la crèche entre 85% et 95%. Les taux d'occupation affichés par les structures d'accueil préscolaires et parascolaires sont toutefois légèrement péjorés par notre système de facturation, volontairement favorable aux familles. En effet, plutôt que de pratiquer la « location de place » 12 mois sur 12, nous facturons les présences réelles des enfants. Ainsi, lors d'absence, une déduction intervient, et lorsque l'institution ferme en raison des vacances annuelles aucune facture n'est adressée aux parents (arrêté communal 40.10 du 18 février 2008). Pour le préscolaire, il s'agit de deux semaines en été, ainsi que des ponts entre Noël et le jour de l'an. Pour le parascolaire, il s'est agi de 12 semaines par année jusqu'à la fin de l'année 2011. Dès 2012, nous avons proposé l'ouverture pendant 6 semaines, réparties durant les périodes de vacances scolaires, qui passeront à sept dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Dès l'année 2013, ces pratiques communales vont toutefois devoir s'adapter à la pratique cantonale, avec la mise sur pied d'une plateforme de gestion globale des structures préscolaires et parascolaires (ETIC-AEF) dont l'utilisation a été rendue obligatoire au travers de la LAE. Ce système de gestion et de facturation offrira l'avantage d'une plus grande unité de traitement entre les familles fréquentant les institutions publiques et privées du canton, mais sera en revanche moins souple et financièrement moins favorable aux familles inscrites dans nos lieux d'accueil.

Pour le secteur parascolaire, la fréquentation des enfants s'inscrit dans la notion de blocs horaires, en fonction du rythme scolaire de chacun d'entre eux. Ceci signifie que leur présence - et donc celle du personnel d'encadrement - est morcelée en cinq périodes d'accueil possibles durant la journée. Le taux d'occupation de nos 290 places d'accueil parascolaires dépasse les 100% pour la période de midi, période pour laquelle nous avons encore des demandes en suspense. La pression est moins forte sur les périodes du matin et de l'après-midi. Pour pouvoir répondre à cette demande variable, nous avons adapté la présence du personnel éducatif au nombre d'enfants réellement inscrits pour chaque période. Etant donné que le développement de l'accueil parascolaire est récent, des comparaisons sont encore assez aléatoires. Le nouvel outil de gestion ETIC-AEF devrait apporter une méthode de calcul unifiée.

## **8. Formation du personnel et taux d'encadrement**

La formation du personnel éducatif et le nombre d'adultes s'occupant des enfants est déterminé par la LAE et le REGAE. Les structures communales les appliquent évidemment, conscientes de la responsabilité qu'implique l'accueil professionnel d'enfants âgés de 0 à 12 ans. La base légale impose qu'au moins deux tiers du personnel éducatif présent auprès des enfants bénéficie d'une formation en éducation de l'enfance, et ceci en tout temps. Le taux d'encadrement (nombre d'enfants par adulte) correspond au minimum légal prévu par la loi (REGAE Art.18)

Les structures communales bénéficient de personnel formé (principalement des éducateurs-trices de l'Enfance, des nurses, des assistant-es socio-éducatif-ves), mais aussi de personnes en formation, de niveau ES ou CFC. En revanche, concernant le taux d'encadrement, les structures communales sont actuellement dotées d'un personnel pour des journées de huit heures, alors que nous sommes ouverts durant onze heures trente. La dotation en personnel est donc à considérer comme faible. Il est possible que des adaptations à la hausse soient demandées à l'avenir.



## **9. Volonté de centraliser**

Les structures pré-scolaires, de par leur nature, ne font pas appel à un autre service public. Elles peuvent se localiser dans des quartiers, proche des emplois, prendre la forme d'un atelier en forêt ou être intégrée dans une entreprise. Les structures privées sont les bienvenues et la ville subventionne celles qui complètent un dispositif accessible à toutes les familles.

Les structures parascolaires, pour les raisons exposées plus haut, doivent être étroitement coordonnées avec le système scolaire. Les accueils parascolaires privés établis de longue date dans notre ville font partie intégrantes de leurs écoles privées et ils ne reçoivent pas de subvention publique. Un mélange dans ce domaine pourrait mener à des distorsions structurelles difficiles à gérer et très probablement coûteux.

Pour ce qui est de nos structures d'accueil préscolaires et parascolaires communales, elles sont en effet gérées au sein d'un même service depuis 2006. Le service fait en outre partie du dicastère responsable du domaine scolaire. Cette façon de faire nous permet d'avoir une vision globale de notre dispositif, de créer et maintenir une cohérence dans son fonctionnement entre ces deux secteurs d'accueil, de veiller à la qualité des objectifs pédagogiques de façon transversale et à l'égalité de traitement de nos familles. Nous entendons ainsi poursuivre, en notre qualité de collectivité publique, une politique à la fois active, mesurée, et de bonne qualité pour l'éducation et la formation de nos enfants.

## **Conclusion**

Le domaine de l'accueil de l'enfance s'est fortement développé et continuera à évoluer. Il touche des dimensions complexes telles que l'éducation et l'enseignement, la vie familiale et sociale, le marché du travail, la distribution spatiale des activités, des aspects financiers et émotionnels. Notre Conseil doit tenir compte de l'interaction de tous ces paramètres, faire respecter notamment les règles légales et de la gestion transparente. Il poursuit notamment son objectif principal, soit offrir de bonnes conditions à l'épanouissement des habitants de la ville, en particulier des familles et des enfants. La présente réponse éclaire certains éléments, le rapport d'information prévu début 2013 fera le tour complet de la situation.

Au vu de ce qui précède, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre acte de la présente réponse à l'interpellation 12-602.

Neuchâtel, le 30 octobre 2012

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

Le président,

Le chancelier,

Pascal Sandoz

Rémy Voirol