



MUNICIPALITE

Préavis 2011–2016 / N° 79

Projet de fusion de l'ASPAIRE et de l'ARAERE et sortie du but optionnel « Accueil de jour » de l'ARAS Nyon

Rolle, le 4 novembre 2015

AU CONSEIL COMMUNAL DE ROLLE,

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Le présent préavis-type reçu de l'ASPAIRE (Association scolaire et parascolaire intercommunale de Rolle et environs) est soumis à l'approbation de toutes ses communes membres, dont celle de Rolle. Ce préavis est le résultat d'un processus entamé suite à la motion « restructuration institutionnelle du fonctionnement de l'ARAERE (Association Régionale pour l'accueil de jour des enfants de Rolle et environs) » déposée par les représentants des communes de Luins, Bursinel, Essertines-sur-Rolle, Vinzel et Gilly le 12 juin 2014 au Conseil intercommunal de l'ARAS Nyon – but optionnel Accueil de jour.

S'ensuivirent différentes étapes qui aboutirent à un rapport de ladite commission, publié le 30 juin dernier, dans lequel celle-ci préconisait un rapprochement de l'ARAERE de l'ASPAIRE et proposait la fusion de ces deux associations, via différentes modifications des statuts de l'ASPAIRE. Les Codir des deux associations ayant adopté ce rapport, il a été transmis aux Municipalités afin qu'elles puissent prendre position.

1. PREAMBULE

Comme le prévoit la loi sur les Communes (art. 113 LC (al. 1), en date du 23 juin 2015, la Municipalité a ainsi informé votre conseil de ces travaux et une commission *ad hoc* s'est penchée puis prononcée sur le rapport de la Commission Restructuration et les propositions de modification des statuts qui en découlaient. Forte de ces réflexions, la réponse de la Municipalité a été transmise en date du 23 septembre aux Codir de l'ASPAIRE et de l'ARAERE. Il s'avère que **l'ensemble des Municipalités et des commissions *ad hoc* des onze communes concernées par les deux associations s'est montré favorable à la fusion de l'ASPAIRE et de l'ARAERE passant par une modification des statuts de l'ASPAIRE.** Le processus peut donc être poursuivi, ce qui suppose notamment que les conseils communaux et généraux puissent dès lors se prononcer sur ce projet.

Les Codir des deux associations ont nommé un Comité de pilotage - composé de 6 municipaux concernés, d'un opérationnel par association et d'une mandataire – qui a établi une feuille de route ayant pour objectif que la nouvelle organisation soit effective dès le début de la prochaine législature, cela à des fins d'efficience.

Il apparaît que le premier impératif est d'anticiper le retrait des communes concernées du but optionnel Accueil de jour de l'ARAS Nyon. En effet, conformément aux statuts de l'ARAS Nyon, celui-ci doit être annoncé avec un préavis d'une année pour la fin de chaque exercice comptable (31.12). Notre commune doit donc manifester sa volonté d'ici la fin de l'année, pour effet au 1^{er} janvier 2017. C'est la raison de ce préavis.

Parallèlement, le Comité de pilotage pour la fusion des deux associations souhaite examiner en détail les propositions faites par les Municipalités et les commissions *ad hoc* et répondre point par point aux différentes questions mises en exergue au sujet des futurs statuts. Ainsi, bien qu'il y ait unanimité sur le fond, à savoir la nécessité de fusionner l'ASPAIRE et l'ARAERE, la recherche d'un consensus entre les onze communes sur la forme, soit les modalités statutaires, pourrait prendre encore un peu de temps. Le détail des modifications statutaires fera donc l'objet d'un deuxième préavis en début d'année prochaine.

2. CONTEXTE ET ETAPES AYANT CONDUIT AU PRESENT PREAVIS

2.1. Historique

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE), onze communes des alentours de Rolle (Bursinel, Bursins, Dully, Essertines-sur-Rolle, Gilly, Luins, Mont-sur-Rolle, Perroy, Rolle, Tartegnin et Vinzel) ont constitué en 2009 le **Réseau d'accueil de jour des enfants de Rolle et environs (AJERE)**. Celui-ci est actuellement géré par l'Association Régionale pour l'accueil de jour des enfants de Rolle et environs (ARAERE, association régie par les art. 60 et sv du CC), en tant que but optionnel de l'ARAS - District de Nyon.

Depuis lors, la politique d'accueil de jour des enfants a un impact croissant sur les finances communales. A plusieurs reprises, face à la complexité de ce domaine, différentes communes membres du Réseau ont fait état, d'une part, d'un sentiment de perte de maîtrise et de manque de prévisibilité et, d'autre part, de leur préoccupation quant à l'augmentation des coûts de l'accueil de jour. Les édiles souhaitaient donc à la fois renforcer le pilotage du dispositif et disposer d'outils leur permettant de prendre des décisions efficaces.

Le 12 juin 2014 une motion était déposée auprès du Conseil intercommunal de l'ARAS – but optionnel, par les représentants des communes de Luins, Bursinel, Essertines, Vinzel et Gilly, demandant d'analyser plusieurs options de « restructuration institutionnelle du fonctionnement » de l'ARAERE. Trois options étaient à étudier par une commission *ad hoc* : le retrait du but optionnel de l'ARAS, un rapprochement avec l'ASPAIRE (association scolaire et parascolaire intercommunale de Rolle et environs), un rapprochement avec un réseau voisin.

Par ailleurs, après cinq années de fonctionnement du réseau AJERE, ayant vu la création de 66 places en accueil préscolaire et 97 places en accueil parascolaire, ainsi qu'un développement important du volume d'accueil familial de jour, les édiles ont souhaité qu'un point de situation soit fait, tant sur le plan quantitatif et financier que sur le plan structurel - afin d'évaluer la nécessité d'une restructuration du Réseau.

La commission *ad hoc*, appelée **Commission Restructuration**, s'est réunie à 10 reprises entre août 2014 et juin 2015. Elle a mandaté une consultante externe, Mme Barbara de Kerchove, pour l'accompagner dans sa réflexion et établir l'état des lieux, le bilan et les perspectives du Réseau et de l'ASPAIRE. Un premier rapport (concernant l'ARAERE) a été transmis par la mandataire à la Commission et aux Municipalités en janvier 2015 et le rapport final de la Commission Restructuration a été transmis aux Municipalités le 1^{er} juillet 2015.

2.2. Accueil de jour des enfants (ARAERE) : état des lieux, bilan et perspectives

L'état des lieux de l'ARAERE met en lumière la satisfaction de la population par rapport aux prestations offertes ainsi que, à l'instar de l'ensemble des réseaux d'accueil de jour, l'augmentation conséquente des charges que suppose cette nouvelle politique sur les 5 dernières années. Le budget de fonctionnement du réseau AJERE se montait ainsi à Fr. 8,7 millions en 2013 (9,5 millions, 2014) et son coût est passé de Fr. 69.— en moyenne par habitant en 2009 à Fr. 212.— en 2013. Cependant, le rapport établi par la mandataire démontre que l'augmentation de ces charges est directement proportionnelle à l'augmentation du volume d'accueil.

En comparaison cantonale, la part du coût assumée par les communes (36 % du coût total) se situe en-dessous de la moyenne (42,5 % en 2011 selon le rapport d'évaluation de la LAJE présenté en mai 2013 par le Conseil d'Etat) alors que la participation des parents est, elle, dans la fourchette haute (52 % contre 39 % en moyenne cantonale en 2011).

Si la maîtrise des coûts devient un enjeu clé, c'est aussi leur prévisibilité qui devient fondamentale pour les communes. La deuxième partie du rapport de la mandataire met l'accent sur quelques enseignements qui peuvent être tirés pour optimiser la gestion du Réseau et consolider cette politique. Partant, différentes pistes ont pu être formulées en ce qui concerne le développement de l'accueil de jour pour Rolle et environs.

Concernant les perspectives de développement du Réseau, le CoDir de l'ARAERE a opté pour un scénario de croissance modérée qui permet de poursuivre les efforts entrepris en créant 54 nouvelles places en préscolaire et 48 en parascolaire d'ici 2019, tout en soutenant l'accueil en milieu familial.

Dans une troisième partie, le rapport de la mandataire a permis d'aborder les questions structurelles et de gouvernance : l'organigramme AJERE/ARAS/ARAERE, la répartition des compétences, les processus décisionnels ainsi que l'organisation des législatifs entre l'ARAERE et le but optionnel de l'ARAS posent question, en particulier aux représentants des petites communes, comme l'atteste la motion qui est à l'origine de ce préavis.

Les édiles ont fait état de leur volonté d'avoir une vision harmonisée des questions scolaires et de celles relevant de l'accueil de jour, notamment au vu des enjeux futurs concernant la mise en œuvre de l'art. 63a Cst-Vd (école à journée continue). Par ailleurs, il s'avère que certaines prestations de l'ASPAIRE et de l'ARAERE sont très proches, sans être coordonnées pour autant (transports scolaires et parascolaires, cantines et UAPE, accueil de l'après-midi et devoirs surveillés), ce qui est peu efficient en termes de gestion publique.

2.3. Domaine scolaire (ASPAIRE) : état des lieux, bilan et perspectives

Constituée en 2010 pour remplacer le Conseil exécutif qui était chargé de la coordination des efforts des communes de la région en matière scolaire, l'Association scolaire et parascolaire intercommunale de Rolle et environs (ASPAIRE) a pour but de pourvoir aux besoins de la scolarité obligatoire pour les douze communes qu'elle regroupe¹, conformément aux prescriptions de la Loi sur l'enseignement obligatoire. L'essentiel de sa mission consiste à mettre à disposition les bâtiments et infrastructures nécessaires à l'enseignement. De fait, sur les Fr. 6,8 millions de budget de fonctionnement comptabilisés en 2014, 5 millions y sont consacrés. Les transports scolaires représentent quant à eux 1,1 million de francs. Le reste permet d'assurer la coordination et le secrétariat administratif, la couverture de déficit des cantines et des devoirs surveillés, le subventionnement du Sésame (centre socioculturel) ainsi que les salaires des patrouilleurs.

¹ Les mêmes 11 communes que l'ARAERE et St-Oyens, pour ses élèves du secondaire

Aujourd'hui, la structure de l'ASPAIRE est relativement légère et essentiellement dévolue à l'administratif. Elle ne permet pas de faire une gestion active et coordonnée du domaine périscolaire : les communes lui adressent leurs décomptes, qui sont ventilés dans les différents postes puis refacturés à l'ensemble des communes selon les clés de répartition définies dans les statuts.

Cependant, l'investissement personnel des édiles est important, tant sur le plan stratégique qu'opérationnel : outre les réunions hebdomadaires du CoDir, ils sont impliqués dans l'organisation et la gestion des transports scolaires (via la Commission des transports) et dans la construction des nouveaux bâtiments dont l'association est déjà ou sera propriétaire, par exemple.

Par extension, l'association est aussi amenée à gérer des prestations intercommunales liées à la mise à disposition du public des infrastructures scolaires ou à subventionner certaines activités relevant du domaine périscolaire : il en va ainsi de la piscine couverte de Rolle, du Sésame et de la bibliothèque.

2.4. Recommandations de la Commission Restructuration

Après avoir étudié les différentes alternatives possibles à l'organisation actuelle, et après avoir écarté les possibilités d'un rapprochement avec d'autres réseaux d'accueil de jour en raison de trop grandes disparités de financement et d'organisation, la Commission Restructuration a conclu qu'un **rapprochement entre l'ASPAIRE et l'ARAERE** était le meilleur moyen de permettre une gestion mieux coordonnée et plus efficiente des domaines scolaire, périscolaire et de l'accueil de jour. Deux options s'offraient aux communes pour concrétiser ce rapprochement :

- la fusion ou création d'une seule association intercommunale en charge de l'accueil de jour et des questions scolaires, ou
- le maintien de deux associations miroirs, fonctionnant en parallèle avec les mêmes membres à l'exécutif et à législatif (modèle de Terre-Sainte avec l'ASCOT et l'AJET), ce qui supposait la mise sur pied d'une nouvelle association intercommunale, miroir de l'ASPAIRE, en charge de l'accueil de jour.

Ces options ont été soumises aux onze Municipalités concernées au printemps 2015 afin qu'elles expriment leur avis. Cette prise de température a fait apparaître que la priorité des municipalités était de résoudre les difficultés actuelles de gouvernance en matière de politique d'accueil de jour et de politique scolaire. A cet égard, **une majorité des Municipalités était favorable à une représentation de l'ensemble des communes concernées dans l'organe exécutif (Codir) de la future organisation**, afin que celles-ci soient plus directement impliquées dans les prises de décision qui ont un impact immédiat sur leur population respective. C'est la raison pour laquelle, dans le projet de modification des statuts, la Commission a proposé d'attribuer un siège par commune au Comité de direction.

Cependant, cette proposition est contraignante. En effet, dans la perspective de créer deux associations-miroirs – ce qui signifie qu'elles auraient rigoureusement les mêmes statuts – il aurait nécessairement fallu modifier les statuts de l'ASPAIRE pour ouvrir la possibilité d'avoir 11 représentants des communes au CoDir. Comme, par ailleurs, il est apparu que, pour la majorité des Municipalités concernées, la solution de deux associations ne devait constituer qu'une étape intermédiaire vers la mise sur pied d'une association intercommunale unique, au vu des impératifs organisationnels, la Commission a fini par considérer que la création d'une seule association intercommunale, dont les buts résulteraient de la fusion de ceux de l'ASPAIRE et de l'ARAERE, était préférable à la solution de deux associations miroirs (une pour l'accueil de jour, l'autre pour le domaine scolaire et périscolaire).

En conséquence, c'est donc l'option de la fusion des deux associations (ASPAIRE et ARAERE) qui a été privilégiée et proposée par la Commission Restructuration aux Comités de direction respectifs des deux associations puis aux onze communes concernées.

3. FUSION DE L'ASPAIRE ET L'ARAERE

3.1. Modalités proposées

Sur le plan pratique, au vu des engagements actuels de l'ASPAIRE (particulièrement sur le plan financier), il semble raisonnable et efficace de concrétiser cette fusion des deux associations existantes par une adaptation des statuts de l'ASPAIRE plutôt que de créer une nouvelle association de toute pièce. De manière synthétique, les modifications doivent permettre :

- de changer le nom de l'association (pour une question d'image et de clarté pour la population),
- d'intégrer l'accueil de jour dans ses buts,
- de modifier la représentation au comité de direction pour permettre à chaque commune d'y être représentée,
- d'intégrer les modalités de financement de la politique d'accueil de jour (subventionnement par la FAJE, subventionnement des structures, clés de répartition, etc.).

Sous un nouveau nom (à choisir de façon consensuelle), l'association intercommunale (au sens de l'art. 112 de la Loi sur les communes du 28 février 1956) regroupera donc les domaines scolaire, périscolaire et l'accueil de jour de l'enfance, à savoir :

- gestion des structures d'accueil de jour pré et parascolaires
- coordination de l'accueil familial de jour
- mise à disposition et gestion des bâtiments scolaires (y compris conciergerie et services techniques quand ils ne sont dévolus qu'à cette tâche)
- transports scolaires (et parascolaires cas échéant)
- accueil en dehors du temps scolaire (cantines, réfectoires scolaires, Sésame)
- devoirs surveillés
- patrouilleurs
- bibliothèque intercommunale.

Dans un second temps, moyennant l'accord des conseils communaux et tout en veillant à la lisibilité et la transparence pour la population, d'autres domaines de collaboration intercommunale entre les mêmes communes associées et concernant un public identique pourraient aussi être pris en charge par l'association.

Cette association permettra de mettre en place un **guichet unique pour la population** concernant les questions liées à la scolarité et à l'accueil de jour.

Afin de permettre de réelles synergies pour l'organisation des domaines scolaire, périscolaire (devoirs surveillés, cours facultatifs, transports) et parascolaire (accueil de jour, accueil de midi) et d'optimiser la gestion de cette nouvelle association, la Commission a proposé, en écho aux demandes des municipalités, de mettre en place une direction opérationnelle forte qui aura pour mission de conduire l'association intercommunale mais aussi d'assurer un lien fort entre celle-ci et les communes associées, ainsi que de veiller à l'information et la communication à l'attention de la population.

Un projet d'organigramme pour la nouvelle association se trouve en annexe.

3.2. Conséquences

3.2.1. Modification des statuts de l'ASPAIRE et changement de nom

Les statuts de l'ASPAIRE doivent être modifiés notamment pour y intégrer un nouveau but (l'accueil de jour) et la clé de répartition des frais y relative, ainsi que les nouvelles modalités de représentativité des communes au Comité de direction. Un nom plus général doit être trouvé.

3.2.2. Sortie du but optionnel Accueil de jour de l'ARAS Nyon

Dans cette perspective, si votre Conseil soutient cette démarche, et afin de respecter le délai de préavis d'un an, la Municipalité doit signifier à l'ARAS Nyon, d'ici le 31 décembre 2015, sa volonté de se retirer du but optionnel de l'ARAS pour l'accueil de jour. Par contre, c'est seulement une fois la nouvelle association créée et les différents transferts de personnel opérés qu'il faudra procéder à la dissolution de l'ARAERE.

3.2.3. Répartition des frais entre les communes membres inchangée

Si les deux domaines (école et accueil de jour) seront réunis au sein d'une même association, les comptabilités devront restées séparées. En effet, d'une part, il est important pour les édiles de garder une vision claire de ce que coûte chaque domaine, d'autre part, le subventionnement par la FAJE (Fondation pour l'accueil de jour des enfants, qui finance l'accueil de jour au prorata de la masse salariale du personnel éducatif) suppose des comptes indépendants. De plus, la clé de répartition des frais des deux domaines restera inchangée, soit :

- Gestion scolaire (loyers, transports, autres) : 50 % au prorata de la population, 50 % au prorata du nombre d'élèves par commune.
- Investissements scolaires : conformément à l'article 27 al. 2 et suivants des statuts de l'ASPAIRE, les frais sont répartis en fonction du nombre d'habitants, corrigé et nuancé par un coefficient X/2X d'augmentation du taux théorique d'impôt des communes membres.
- Frais relatifs aux prestations d'accueil de jour (gestion du réseau et couverture du déficit des structures d'accueil) : 50 % au prorata de la population, 50 % au prorata des prestations consommées par commune.

3.2.4. Retrait de St-Oyens

Informée de ces réflexions, la Municipalité de St-Oyens (qui n'est concernée que par l'ASPAIRE) a officiellement fait état de sa volonté de se retirer de l'association d'ici fin 2016 pour conclure une convention avec la nouvelle association en ce qui concerne la prise en charge de ses élèves du secondaire scolarisés à Rolle. La teneur et la qualité des prestations à la population de St-Oyens ne devraient pas s'en trouver modifiée.

3.3. Incidences financières

La sortie du but optionnel accueil de jour de l'ARAS Nyon ne fera encourir aucune pénalité à la commune.

Sur le plan structurel, la conséquence principale de cette nouvelle organisation est la création du poste de directeur ou directrice de l'association, à 100 %, et la reprise de quelques actifs de l'ARAS (mobilier, matériel informatique et de bureautique, etc.). Relevons qu'actuellement l'ARAERE assume déjà la part du temps consacré par le directeur de l'ARAS à la gestion du réseau d'accueil de jour (15 %). Par ailleurs, le nouveau CoDir devrait, à terme, être moins sollicité que les deux CoDir actuels (en particulier celui de l'ASPAIRE) grâce à la professionnalisation de la gestion de l'association.

Soulignons cependant que, quoi qu'il en soit, tant la politique d'accueil de jour que la mise à disposition des infrastructures scolaires sont des politiques en plein développement qui requièrent une professionnalisation progressive, ce qui a un coût.

4. CONCLUSION

Ayant suivi pendant près d'une année et demi les travaux menés au sein de l'ARAERE et de l'ASPAIRE, au vu des éléments et propositions succinctement développés ci-dessus, la Municipalité est convaincue que la fusion entre l'ASPAIRE et l'ARAERE pour créer une seule association intercommunale regroupant les domaines de l'école et de l'accueil de jour pour les communes concernées (Bursinel, Bursins, Dully, Essertines-sur-Rolle, Gilly, Luins, Mont-sur-Rolle, Perroy, Rolle, Tartegnin et Vinzel) est la meilleure option.

Ce rapprochement permettra à la fois les nécessaires synergies qui s'imposent entre des prestations qui s'adressent au même public, mais aussi la rationalisation des frais de fonctionnement dans les différents domaines. Grâce à des prestations mieux articulées entre elles et plus complémentaires, le service à la population s'en trouvera amélioré. Cela d'autant plus qu'elle sera accueillie à un seul et même guichet, ce qui facilitera grandement la lisibilité des prestations.

En mutualisant les compétences, en partageant les services administratifs et grâce à une direction commune, l'efficacité dans la gestion de ces politiques publiques se trouvera renforcée. La direction de l'association, à la fois stratégique et opérationnelle, constituera un répondant solide sur lequel la commune pourra s'appuyer pour tout ce qui concerne l'enfance et la jeunesse. Elle jouera un rôle clé dans l'information et la communication, tant à l'interne que vis-à-vis de la population et des conseils.

Grâce à une gouvernance repensée, l'ensemble des communes concernées prendra part aux décisions stratégiques liées au domaine scolaire et à l'accueil de jour. De plus, l'engagement requis de la part des municipaux concernés sera plus raisonnable, essentiellement consacré à la prise de décisions et au pilotage.

Enfin, bien que le processus de modification des statuts soit exigeant, tant sur le plan technique que législatif, cela représente l'option la plus efficiente.

La Municipalité vous invite à accepter le projet de fusion de l'ASPAIRE et de l'ARAERE ainsi que le retrait du but optionnel de l'ARAS Nyon à l'échéance du 31 décembre 2016.

* * * * *

Fondée sur l'exposé ci-dessus, la Municipalité prie le Conseil communal de bien vouloir voter les conclusions suivantes :

CONCLUSIONS

LE CONSEIL COMMUNAL DE ROLLE,

vu le préavis 2011-2016 / N° 79 de la Municipalité du 4 novembre 2015

entendu le rapport de la Commission chargée d'étudier cet objet,

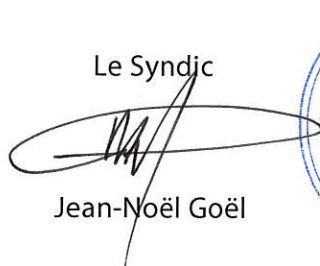
considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

1. Adhère au principe de fusion de l'ASPAIRE et de l'ARAERE passant par une modification des statuts de l'ASPAIRE qui sera proposée dans un deuxième temps.
2. Accepte le retrait de la commune du but optionnel de l'ARAS Nyon en démissionnant pour le 31 décembre 2015 avec effet au 31 décembre 2016.

* * * * *

Approuvé par la Municipalité en séance du 10 novembre 2015

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic  Jean-Noël Goël		Le Secrétaire  Pascal Petter
--	---	--

1^{ère} séance de la Commission : jeudi 19 novembre 2015 à 19h.00, salle Chinet

Municipaux délégués : MM. Jean-Noël Goël et Denys Jaquet

