



VILLE D'YVERDON-LES-BAINS

MUNICIPALITE

GDA/mcd

Préavis n° 25
8 juillet 2005

RAPPORT AU CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS

concernant

l'octroi d'une subvention communale extraordinaire de fr. 390'000.- pour l'Association Tom Pouce suite à l'ouverture de la garderie « Les Goélands »

1.	But du présent préavis	1
2.	Préambule.....	2
3.	Association Tom Pouce – Maison de la petite enfance	3
4.	Situation actuelle	4
5.	Evolution du fonds de réserve	4
6.	Besoin en liquidités de juillet à décembre 2005.....	5
7.	Comment en est-on arrivé là ?.....	6
8.	Evolution de la subvention communale.....	7
9.	Plan d'action et propositions	8
10.	Comparaison des coûts de fonctionnement entre garderies	9
11.	Participation financière des parents.....	10
12.	Exercices 2006 et suivants	10
13.	Prévisions à moyen terme	11

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

1. But du présent préavis

Soumettre au Conseil communal une demande extraordinaire visant à accorder une subvention supplémentaire de fr. 390'000.- à l'Association Tom Pouce afin de lui permettre d'assurer sa trésorerie pour la fin de l'exercice 2005 évitant ainsi une fermeture prématurée d'une ou deux garderies.

2. Préambule

L'accueil de la petite enfance est un sujet de discussion et de préoccupation, tant à l'échelon fédéral, cantonal que communal depuis de nombreuses années.

En effet, l'on constate que la structure de la famille a subi une profonde mutation. De plus en plus fréquemment les deux parents mènent une activité professionnelle ou une activité similaire, parfois par choix, très souvent par obligation.

Pour ces familles, l'existence de places d'accueil pour les enfants est une absolue nécessité. Il faut rappeler également que pour les personnes sans emploi, les places d'accueil pour les enfants revêtent une importance fondamentale : en effet, pour pouvoir bénéficier des prestations de l'assurance-chômage, il convient d'être apte au placement. L'un des critères de cette aptitude est la possibilité attestée de disposer d'un mode de garde pour son enfant.

Les nouveaux modes de vie des familles, et notamment l'éloignement géographique lié à une plus grande mobilité des personnes, ne permettent souvent plus, comme par le passé, de faire appel à la famille élargie pour le soutien aux parents et pour la garde des enfants.

Par ailleurs, la taille des familles a diminué. Les structures d'accueil constituent ainsi un lieu où les enfants peuvent rencontrer leurs pairs et développer leurs compétences sociales. Elles peuvent également favoriser l'intégration sociale des enfants de familles migrantes.

Tous ces éléments, qui témoignent de la profonde mutation de l'organisation sociale qui a eu lieu ces dernières années, rendent nécessaire le développement des modes d'accueil de jour des enfants, de qualité et financièrement accessibles, ceci pour assurer la garde des enfants et leur bonne intégration dans la société, en complémentarité avec la famille.

Le dispositif d'accueil extra familial des enfants est ainsi devenu l'un des enjeux majeurs de la politique familiale de ces dernières années, au niveau fédéral comme au niveau cantonal. Ainsi, au niveau fédéral, les chambres fédérales, tout en reconnaissant que le développement des places d'accueil relève de compétences cantonales et communales, ont décidé en automne 2002 de soutenir la création de nouvelles places d'accueil (loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra familial pour enfants du 30 septembre 2002).

Au niveau cantonal, la nouvelle Constitution, adoptée par le peuple en septembre 2002, prévoit à son article 63, chiffre 2 que « En collaboration avec

les partenaires privés, l'Etat et les communes organisent un accueil préscolaire et parascolaire des enfants ».

Une loi sur l'accueil de la petite enfance (LAc) est actuellement en préparation et devrait être soumise au Grand Conseil. Cette loi prévoit notamment un financement tripartite de places d'accueil entre les communes, l'économie et l'Etat.

Aux dernières nouvelles, il semblerait que l'adoption de cette loi prenne du retard compte tenu de l'état actuel des finances cantonales et du mécanisme du frein à l'endettement qui prévoit la compensation des nouvelles dépenses.

3. Association Tom Pouce – Maison de la petite enfance

Anciennement connue sous le nom de « Crèche d'Yverdon », dont c'était la raison sociale, cette institution plus que centenaire (créée en 1898) exploitait une garderie à la Place Bel-Air. Lorsque la COOP a construit son nouveau complexe, Tom Pouce a réalisé une excellente opération en échangeant sa parcelle avec le vieux bâtiment contre une nouvelle garderie clefs en main construite 150 m. en amont au bord de la Thièle.

L'Association est donc propriétaire d'un immeuble d'une valeur au bilan de fr. 1'564'000.- avec une hypothèque dérisoire de fr. 18'500.- et une cédule hypothécaire de fr. 100'000.- pour garantir le compte courant.

En 2000, l'Association a repris l'exploitation de la crèche-garderie l'Oasis qui poursuit les mêmes buts.

Depuis juin 2004, l'Association Tom Pouce a repris dans l'urgence la gestion d'une nouvelle crèche-garderie, les Goélands (précédemment les Bisounours), suite aux graves carences constatées par l'autorité de surveillance.

Dans sa séance du 11 mars 2004, la Municipalité avait accepté ce principe qui évitait une fermeture brutale de l'institution avec des conséquences difficiles pour les parents concernés et le personnel. Dans la foulée, l'Association Tom Pouce s'est restructurée et, compte tenu de l'importance des activités sur trois sites différents, a centralisé son administration. Dorénavant, l'ex-président de l'Association, M. Eric Favre, a été nommé en qualité d'administrateur à 80%, il constitue l'équipe de direction avec les trois responsables pédagogiques (une par site).

Précisons que cette opération n'a pas provoqué de coûts supplémentaires étant donné que les responsables pédagogiques ont été déchargés de tâches

administratives et peuvent consacrer une partie de leur temps à s'occuper directement des enfants lorsque des remplacements sont nécessaires.

4. Situation actuelle

Rappelons ici les caractéristiques des 3 lieux d'accueil gérés par l'Association (nombre de places reconnues par le SPJ):

Garderie	Enfants de 8 semaines - 24 mois	Enfants de 24 à 36 mois	Enfants de 36 mois à 4 ½ ans	total
Tom Pouce	20	24	30	74
les Goélands	10	14	20	44
l'Oasis	24		10	34

Ces places sont utilisées par 260 enfants environ et 200 familles sont concernées.

La reprise des Goélands s'est révélée plus problématique que prévue, puisque le résultat de l'année 2004 a laissé apparaître un déficit d'exploitation de fr. 276'000.-, dont un arriéré de salaires et autres charges « Bisounours » de fr. 100'000.-.

Pour financer ce déficit, l'Association Tom Pouce a dû puiser dans sa réserve afin d'assurer la trésorerie.

5. Evolution du fonds de réserve

En 1999, l'Association a reçu un généreux don anonyme destiné à soutenir les activités de Tom Pouce. Afin de séparer les comptes, une fondation a été créée spécifiquement pour gérer ce fonds et procéder aux attributions financières.

Depuis 2000, ce capital a été très sollicité et au début de cette année 2005, il était quasiment épuisé, comme le montre le tableau ci-dessous :

Capital au 1 ^{er} janvier 2000	1'229'264.10
Produit des titres	66'067.30
Plus-values et moins-values sur titres (net)	-153'138.25
Frais de fonctionnement de la Fondation	-20'683.70
Honoraires d'architecte	-15'486.45

Attributions à Tom Pouce – l'Oasis – les Goélands :

• nouvelle nurserie en 2000-2001	360'010.-	
• achats de matériel pour Tom Pouce et l'Oasis en 2002	39'133.-	
• attributions pour Tom Pouce et l'Oasis suite à des besoins en trésorerie en 2003	211'000.-	
• attributions pour Tom Pouce, l'Oasis et les Goélands, suite à des besoins en trésorerie en 2004, notamment suite à la reprise de cette dernière garderie	<u>454'900.-</u>	<u>-1'065'043.-</u>

Capital au 31 décembre 2004

40'980.-

L'Association n'a désormais plus de réserves financières et survit dès le début de cet exercice grâce aux versements anticipés de la subvention communale de fr.900'000.- inscrite au poste budgétaire 710.3655.01.

Il y a donc extrême urgence à renflouer la trésorerie de cette association, faute de quoi la fermeture d'une ou deux structures sera inéluctable, ce que les autorités communales ne peuvent envisager.

6. Besoin en liquidités de juillet à décembre 2005

Afin d'évaluer précisément les besoins en trésorerie qui permettraient à l'Association de boucler l'année 2005, nous avons procédé à une analyse complète de la situation selon le tableau suivant :

Mois	Besoins de liquidité	Solde subv.communale	Montant à couvrir
Juillet 2005	152'077.-	-100'000.-	52'077.-
Août 2005	197'538.-	-50'000.-	147'538.-
Septembre 2005	162'838.-		162'838.-
Octobre 2005	135'821.-		135'821.-
Novembre 2005	248'529.-		248'529.-
Décembre 2005	113'579.-		113'579.-
	<u>1'010'382.-</u>	<u>-150'000.-</u>	<u>860'382.-</u>

Financement jusqu'à fin 2005	
Versement de la Fondation via emprunt hypothécaire	350'000.-
Subvention SPJ sur salaires (2 ^{ème} versement 2005)	60'000.-
Subvention fédérale OFAS	60'000.-
Subvention complémentaire de la commune sollicitée	390'000.-
	860'000.-
Loterie Romande pour financer compléments d'aménagement	En cours

7. Comment en est-on arrivé là ?

C'est la première question que s'est posée la Municipalité et que se poseront légitimement Mesdames et Messieurs les Conseillers communaux.

Avant de rédiger et adresser ce préavis au Conseil Communal, la Municipalité a demandé un audit financier afin de s'assurer que les finances de l'Association et de la Fondation avaient été correctement gérées. Le rapport d'audit établi par une fiduciaire nous rassure pleinement en ce sens qu'aucune irrégularité n'a été constatée. Les contrôleurs se sont assurés de la bonne utilisation des fonds qui ont été prélevés sur le compte de la Fondation et attribués à l'Association.

Pour ces prélèvements, ils ont établi le constat suivant :

- fr. 360'000.- pour le financement des travaux d'extension de Tom Pouce (construction en 2000-2001 d'une nouvelle nursery afin d'augmenter la capacité d'accueil) ;
- fr. 40'000.- en 2002 pour des achats de matériel ;
- fr. 211'000.- pour éponger le déficit de l'année 2003. L'offre en places d'accueil a répondu aux besoins de la population et a été augmentée, mais a généré des coûts supplémentaires en personnel, non pris en compte dans le calcul de la subvention communale qui est restée stable ;
- fr. 454'000.- pour assurer la trésorerie et la reprise en cours d'année de la garderie Bisounours avec un déficit final 2004 de fr. 276'000.- pour cette seule structure.

La fiduciaire constate donc « une forte augmentation des attributions de la Fondation ces deux dernières années, ceci afin d'assurer le fonctionnement des garderies ».

8. Evolution de la subvention communale

Il convient de rappeler que la subvention communale n'a pas évolué et a même diminué entre 1994 et 2003 pour Tom Pouce et Oasis, selon tableau ci-dessous :

1994	fr.	758'000.-.-
1995	fr.	750'000.-
1996	fr.	732'000.-
1997	fr.	700'000.-
1998	fr.	700'000.-
1999	fr.	715'000.-
2000	fr.	700'000.-
2001	fr.	690'000.-
2002	fr.	690'000.-
2003	fr.	690'000.-
2004	fr.	840'000.-
2005	fr.	900'000.-

Nous pouvons donc constater un blocage, voire une diminution de la subvention communale entre 1994 et 2003, ce qui a contraint l'Association à puiser dans ses réserves.

Augmentation de la capacité d'accueil suite à travaux

Reprise Bisounours

Chaque année, avant l'élaboration des budgets par les services, la Municipalité donne des consignes de rigueur et continue à appliquer le budget « base zéro » qui doit se baser sur les dépenses nécessaires. Il est vrai que pour les garderies, nous aurions dû tenir compte de l'évolution de l'offre dans ce domaine et adapter nos subventions à la hausse dès 2000 (au lieu de 2004). Mais connaissant l'existence de cette manne providentielle, nous avons bloqué la subvention et l'Association a dû solliciter ses réserves.

Rétrospectivement, nous pouvons donc admettre que s'il n'y avait pas eu de réserves financières, la Commune aurait dû « passer à la caisse » plus rapidement et aggraver ainsi le déficit des finances communales.

Deux autres événements survenus en 2004 justifient également le manque de liquidités actuel :

- La reprise quasiment forcée de la garderie Les Bisounours pour les motifs évoqués ci-dessus : il eut été irresponsable de la part des autorités de fermer du jour au lendemain une structure accueillant une cinquantaine d'enfants et employant une dizaine de collaboratrices. La Municipalité devait donc rapidement trouver une solution.
- L'exploitation de la nouvelle garderie « Les Goélants » implantée au rez du Centre St-Roch devait normalement être assumée conjointement par notre commune et l'Etat de Vaud. On se souvient que lors du choix de ce site pour l'administration des impôts (CEDI et OIPM), le Département des finances souhaitait mettre à disposition de ses collaborateurs des places

d'accueil pour les enfants de son personnel. Plusieurs séances de travail ont été tenues dans ce sens au cours de l'année 2003 et 2004 avec le DFIN et un autre partenaire potentiel. Constatant que le dossier avançait la Municipalité avait accepté de participer à cette exploitation pour un montant annuel de fr. 230'000.-. Ce n'est qu'au cours de l'été 2004 que le Conseil d'Etat nous informait que ce projet n'était plus à l'ordre du jour pour des questions d'économies budgétaires. L'autre partenaire potentiel (RENOVA) ayant fait de même, la Commune d'Yverdon-les-Bains se retrouve dès lors seule à assumer le déficit.

A signaler encore le retard important pris par le projet LAc (Loi sur l'accueil de la petite enfance) qui n'a toujours pas été soumis aux députés et sur lequel nous comptons car il impose une solidarité financière entre les communes, l'Etat et les employeurs, allégeant ainsi les finances des grandes communes de ce Canton.

9. Plan d'action et propositions

Assainir les finances de l'Association Tom Pouce pour l'exercice 2005 par :

- **L'octroi d'un crédit complémentaire de fr. 390'000.- sur le poste 710.3655.01.**
- **Le transfert de l'immeuble de la rue d'Orbe de l'Association à la Fondation.** Ce transfert a été admis à l'unanimité des membres de l'Association lors de la dernière assemblée générale. Chaque garderie paiera désormais un loyer (à des propriétaires privés pour l'Oasis et les Goélands et à la Fondation pour Tom Pouce).
- **Ce transfert permet ainsi de contracter un emprunt hypothécaire pour amener des liquidités à l'Association.**

Ces démarches à court terme seraient insuffisantes si elles n'étaient complétées par :

- Une réévaluation des budgets pour 2006 afin de garantir la pérennité des trois garderies.
- Une simplification du fonctionnement de l'Association, qui devrait changer de nom car il y a confusion entre l'une des garderies et l'Association.
- La poursuite des démarches en vue d'obtenir des aides complémentaires auprès de privés et de certains gros employeurs de la place.

Dans ses conclusions générales, la fiduciaire formule les constats et propositions suivantes :

Les différentes vérifications auxquelles nous nous sommes livrés nous permettent de conclure que :

- les états financiers présentés ne révèlent pas d'irrégularité significative;
- l'organisation en place durant les derniers exercices a laissé entrevoir des lacunes au niveau de la fonction comptable et financière. Les contrôles et le suivi nous paraissent actuellement insuffisants compte tenu du volume traité par l'Association depuis la reprise des Goélands en juin 2004. En outre, le suivi budgétaire devrait être systématisé afin de prévenir les difficultés de trésorerie et de prendre des mesures correctives si nécessaire;
- l'indépendance de la Fondation dans le cadre de ses relations avec l'Association est affectée par une séparation des fonctions que nous jugeons insuffisante.

Au vu de ce qui précède, certaines dispositions devront être prises à court terme :

- Le Conseil de fondation devra être composé de personnes différentes de celles en charge de la gestion de l'Association;
- L'organisation sera revue, également en ce qui concerne la gestion comptable et financière. A notre avis, la comptabilité devra être désormais centralisée pour les trois garderies, ceci afin de garantir un accès plus rapide à l'information;
- Les mesures de contrôle interne devront être renforcées.

Il va sans dire que la Comité de l'Association ainsi que le Conseil de fondation mettront en œuvre ces recommandations le plus rapidement possible avec une première étape à la prochaine rentrée scolaire. Il convient de signaler qu'une partie de la comptabilité est encore assurée par le centre Oriph jusqu'à la fin de l'exercice 2005. Dès le 1^{er} janvier 2006, l'ensemble des tâches administratives et comptables sera repris par l'administrateur de Tom Pouce. Le Comité a désormais prévu de faire vérifier les comptes de l'Association par un fiduciaire compte tenu de leur volume important.

10. Comparaison des coûts de fonctionnement entre garderies

Selon les éléments qui nous ont été fournis, le coût d'une journée/enfant est d'environ fr. 76.-, ce qui se situe tout à fait dans la moyenne des garderies de ce canton. La ville de Lausanne arrive à un coût nettement supérieur de fr. 118.- par journée/enfant (sans compter les investissements). Ceci est dû au barème des salaires lausannois plus élevé que celui appliqué dans les autres garderies.

A titre d'information, le personnel des 3 garderies est rémunéré selon le barème de la Fédération vaudoise des crèches-garderies, qui préconise des salaires modestes, environ 10 à 15% moins élevés que ceux offerts par la ville de Lausanne.

Récemment, nous avons reçu pour information deux préavis des communes de Nyon et de Renens qui vont prochainement ouvrir de nouveaux lieux d'accueil d'une quarantaine de places. Nous avons pu constater à la lecture des budgets que la subvention annuelle à charge de la commune est estimée entre fr. 450'000.- et fr. 600'000.-. Nous pouvons donc affirmer que l'exploitation de nos garderies yverdonnoises est conforme et même légèrement plus économique que la moyenne cantonale.

11. Participation financière des parents

Les trois garderies appliquent un barème progressif en fonction des revenus des parents, avec une majoration de 15% pour les quelques familles (environ 10%) domiciliées dans les communes environnantes.

Ce type de barème social est généralement appliqué dans les autres structures subventionnées par les communes. Les tarifs ont déjà été revus à la hausse et il serait impossible de les augmenter encore car la capacité financière moyenne des salariés yverdonnois ne leur permettrait pas d'assumer ces charges.

12. Exercices 2006 et suivants

Pour assurer la pérennité du fonctionnement de ces trois lieux d'accueil, le budget 2006 a été étudié en collaboration avec l'administrateur. Il en ressort que la subvention communale totale pour les 3 lieux représentera environ fr. 1'350'000.- pour 2006.

Ce chiffre peut paraître important, et il l'est, mais pour reprendre les conclusions d'une étude récente réalisée pour la Ville de Zurich (bureau BASS, à Berne) : « *La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte.* » Cette étude montre que les investissements consacrés aux structures d'accueil de la petite enfance engendrent des bénéfices, c'est au contraire la pénurie de celles-ci qui génère un manque à gagner considérable pour la collectivité, pouvoirs publics compris.

« *En sériant les coûts et les bénéfices, il a été possible de calculer que la totalité des bénéfices dépassait largement les coûts puisque les crèches examinées en Suisse romande rapportent, pour un franc investi, en moyenne*

