



Document explicatif du projet de regroupement de l'Association scolaire intercommunale du Pays d'Enhaut (ASIPE) et de l'Association régionale du Pays d'Enhaut pour l'Accueil de jour des enfants (ARPAJE)

Révision statutaire des statuts de l'ASIPE

PRÉAMBULE

Il existe plusieurs politiques publiques menées conjointement par les trois communes du Pays d'Enhaut (Château d'Oex, Rossinière et Rougemont) sous plusieurs formes juridiques et organisationnelles. Parmi celles-ci, les responsabilités que portent les communes en matière scolaire ainsi que celles portées en matière d'accueil de jour des enfants.

Divers facteurs internes et externes ont conduit les municipalités respectives de ces trois communes à réfléchir aux modalités de collaboration existantes et à vous proposer de les faire évoluer afin de mener des politiques plus cohérentes, de maîtriser les développements dans les domaines concernés en regroupant les forces et les moyens financiers.

Un projet de regroupement de deux associations est né de ces réflexions, avec comme point d'ancrage l'association scolaire intercommunale (ASIPE).

HISTORIQUE

A. Les obligations scolaires communales

Celles-ci sont gérées depuis 2008 sous la forme d'une collaboration intercommunale autour de l'établissement primaire et secondaire (réparti sur différents sites) dans lequel sont accueillis les élèves desdites communes pour toute la durée de leur scolarité.

Cette collaboration s'est construite sous la forme de la constitution d'une association intercommunale au sens des art. 112 et suivants de la Loi sur les communes (LC). Diverses modifications ont été introduites en 2010 puis 2011 pour répondre à des évolutions du cadre légal.

Cette association assure aujourd'hui la gouvernance politique et confie les questions opérationnelles au secrétariat de l'établissement scolaire pour ce qui concerne l'organisation des transports, des devoirs surveillés, des camps, etc. ainsi que leur suivi financier. La bourse communale de Rossinière assure quant à elle la comptabilité de l'association elle-même.

B. Les politiques en faveur de l'accueil des enfants

L'adoption de la Loi sur l'accueil de jour des enfants, le 20 juin 2006, instaurant un dispositif vaudois spécifique pour le développement et le financement d'une offre d'accueil préscolaire et parascolaire, a conduit l'ensemble des communes à se regrouper pour la constitution de

réseaux d'accueil, condition sine qua non pour l'obtention d'un financement (art. 27 et 28 LAJE) de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE).

C'est donc une logique régionale qui a prévalu avec la constitution d'une nouvelle association dédiée, mais cette fois-ci sous la forme d'une association de droit privé, selon les art. 60 et suivants du Code civil. La décision adoptée en 2008 par les trois conseils a conduit à la reconnaissance du Réseau du Pays d'Enhaut sous l'acronyme ARPAJE, en janvier 2009.

Là également, l'association n'a assumé jusqu'à présent que la gouvernance politique, la gouvernance opérationnelle étant assurée par 3 associations :

- L'association des enfants d'Enhaut exploitant les deux structures d'accueil collectif, préscolaire et parascolaire ;
- L'association la Barbouillette laquelle exploite un jardin d'enfants,
- L'association des mamans de jour prenant en charge la coordination et la gestion de l'accueil familial de jour.

L'annexe I permet de visualiser l'organisation actuelle et sa complexité.

PROJET DE REGROUPEMENT AU SEIN DE L'ASIPE ET ÉLARGISSEMENT DE SES BUTS

A. Pourquoi le regroupement autour de deux politiques publiques ?

- ▶ *La population concernée* par la scolarité, l'accueil préscolaire et parascolaire est peu ou prou *identique*, même si tous les enfants et les jeunes ne sont pas accueillis dans une institution d'accueil. Aujourd'hui, les organisations séparées obligent la population bénéficiaire ou concernée par les différentes prestations à devoir entreprendre de multiples démarches en lieu et place d'un portail d'accès unique.
- ▶ Les édiles en charge des dicastères y relatif sont souvent les mêmes, ce qui induit *une redondance dans les représentations et séances*, lorsque ces politiques sont confiées à des institutions différentes.

C'est le cas actuellement pour les trois communes concernées par le présent préavis. Les municipales et municipaux en charge de cette politique publique sont non seulement présents au niveau des deux associations de niveau politique, mais sont souvent sollicités par les comités des associations exploitantes pour participer aux séances et aux assemblées générales.

- ▶ *La gouvernance entre les niveaux politiques et opérationnels* est actuellement source de confusion et de complexité dans les prises de décision. En effet, qui décide, quand, à quel niveau, lorsque les organes à même de financer et d'octroyer des ressources ne maîtrisent que partiellement les décisions prises par les exploitants ? A contrario, quelle marge de manœuvre pour l'opérationnel lorsqu'il dépend de prises de décision d'autres instances ?
- ▶ *Le renforcement des exigences de contrôle* de la part des subventionneurs cantonaux nécessite la mise en place d'une organisation renforcée et dotée de fonctions inexistantes

aujourd'hui. Regrouper deux domaines connexes faisant peu ou prou appel à des ressources communes permettra d'optimiser le traitement de deux responsabilités communales, le domaine scolaire et le domaine de l'accueil de jour.

- ▶ *De nombreux projets sont en souffrance* fautes de ressources et d'expertises suffisantes pour conduire et développer des projets : prenons dans le domaine scolaire, la question de la journée continue et la création de cantines scolaires. Elle reste pendante alors que l'ensemble des établissements scolaires sont concernés par cette perspective et que sa résolution aurait un impact certain sur la demande en accueil de jour. Dans ce dernier secteur, il manque une vision du développement à venir, l'offre actuelle est-elle suffisante ? Les structures sont-elles localisées au bon endroit ? Que faire pour les élèves de 7 et 8P qui devraient disposer d'une offre adaptée à cette tranche d'âge ? Etc...

B. Pourquoi s'appuyer sur l'Association scolaire intercommunale pour la mise en place d'une nouvelle organisation et gouvernance ?

Pour comprendre la démarche et le choix, il faut en premier lieu savoir que tout ce qui relève du traitement des obligations scolaires mis à la charge des communes ne peut être confié à des entités de droit privé : l'art. 37 al.2 de la LEO l'exclut. Si regroupement il doit y avoir, ce n'est donc qu'en s'appuyant sur l'ASIPE, association intercommunale constituée sous la forme prévue aux art. 112 et suivants de la LC, que celui-ci peut être opéré.

La démarche pour rendre possible ce regroupement passe donc par l'élargissement des buts inscrits à l'art. 2 desdits statuts, en y ajoutant un second but, celui de la gestion de l'accueil de jour des enfants au travers d'un réseau d'accueil et en adaptant tous les articles qui se trouveraient touchés par cette modification.

Cette volonté de fusionner ces deux domaines dans un même ensemble a été facilitée par le fait que les représentant·e·s politiques au sein des comités sont les mêmes. Ils ont donc décidé de la constitution d'un Comité de pilotage pour encadrer la réflexion et la démarche et ont mandaté l'ancienne directrice de la FAJE, Sylvie Lacoste, par ailleurs spécialiste des processus institutionnels, pour les accompagner dans la démarche.

NOUVELLE ORGANISATION, NOUVELLE GOUVERNANCE (ANNEXE II)

Si le regroupement d'ARPAJE et d'ASIPE s'est donc imposé facilement, il s'agissait de vérifier quels en étaient les conséquences sur les exploitants et sur les personnes mandatées pour assumer le volet opérationnel dans le domaine scolaire.

La mandataire s'est assurée de la position de tous les acteurs concernés. Chacun, chacune a pu exprimer librement sa position, tant les présidences de comité, que les directions d'institution et les responsables opérationnels des différents secteurs. Force est de constater la très forte convergence des personnes interviewés :

En synthèse, il était relevé :

- ▶ Un modèle de gouvernance dépassé et générant des frustrations en termes de soutien et de réactivité ;

- ▶ La trop grande dispersion des niveaux politiques et opérationnels qui doivent faire beaucoup d'efforts pour se coordonner et partager les informations ;
- ▶ Un essoufflement généralisé lié à l'absence de ressources de spécialistes du management d'organisation (RH, Administration, Juridique, Finance...);
- ▶ Un fonctionnement qui ne repose que sur la bonne volonté des uns et des autres.
- ▶ La pertinence d'un modèle qui consisterait à regrouper tous les acteurs au sein d'une même entité.

Chacun est conscient que le processus va entraîner la dissolution des associations exploitantes existantes pour l'accueil de jour et va nécessiter de trouver une solution transitoire pour la gestion des questions scolaires, dans la mesure où une internalisation des prestations assumées par l'école n'est pas sans conséquence sur le personnel qui s'y consacre aujourd'hui.

La vision du Copil qui a conduit tout le processus est bien de réunir la gouvernance politique et la gouvernance opérationnelle, en rattachant tout le personnel à l'Association élargie, désignée sous l'appellation "Association intercommunale scolaire et enfance du Pays d'Enhaut (AISEPE).

S'y ajoutera une plate-forme de ressources disponibles pour tous les secteurs, scolaire et accueil de jour et une direction qui assure la coordination des secteurs et leur supervision générale. La volonté n'est en revanche pas que cette plate-forme se substitue aux directions d'institutions, qui assurent les prestations d'accueil et conduisent leurs équipes.

Néanmoins, le déploiement d'une telle organisation prendra un peu de temps si l'on veut que chacune des entités existantes aujourd'hui soit respectée et que le personnel puisse être transféré en s'étant déterminé dans des délais raisonnables.

La dotation nécessaire au fonctionnement de l'Association a été évalué à 1.2 EPT, dont 0.80 EPT de direction générale, 0,40 EPT d'adjoint en ressources humaines et de 0,10 pour la partie financière, étant entendu qu'il s'agit là de la consolidation financière des différents secteurs. La comptabilité et la facturation seront assurées par les ressources existantes au sein des associations exploitantes.

L'estimation quant au coût annuel de ces ressources complémentaires est de CHF 180'000.- (comprenant salaires, charges sociales, bureaux et équipements).

Sur un budget global 2025, tous secteurs confondus, de CHF 3'520'048, l'augmentation se situe à 5.10%.

LES POINTS CLEFS DES STATUTS PROPOSÉS

Buts et dénomination de l'Association (art. 1 à 4)	L'élargissement des buts est clairement exprimée. Il s'agit pour les 3 communes de reprendre la responsabilité de l'accueil de jour au sein de l'ASIPE. Afin de traduire cette volonté de poursuivre deux buts, l'association est rebaptisée et donne naissance à un nouvel acronyme:
---	---

	<p>AISEPE: Association Intercommunale scolaire et enfance du Pays d'Enhaut.</p>
<p>La gouvernance politique (art.5 à 27)</p>	<p>A. <u>Conseil intercommunal</u></p> <p>Des modifications sont apportées en particulier dans la composition du Conseil.</p> <p>Afin de renforcer la représentativité de chaque commune et participer à un équilibre régional, il a été admis deux principes:</p> <p>1) Une mixité dans la représentation politique, entre des représentants de l'Exécutif (1 par commune) et des représentants des Conseils (6 pour Chateau d'Oex et 3 pour chacune des autres communes)</p> <p>2) Une répartition équilibrée qui prévienne le risque que l'une ou l'autre des communes puisse à elle-seule emporter une décision. Deux communes au moins doivent s'allier pour faire pencher la balance.</p> <p>Les compétences prévues à l'art. 13 résultent pour la plupart des dispositions de la Loi sur les communes. Ont été ajoutées des éléments spécifiques en lien avec la Loi sur l'enseignement obligatoire et la Loi sur l'accueil de jour des enfants, tels que l'adoption de la politique tarifaire et du plan de développement.</p> <p>B. <u>CODIR</u></p> <p>La composition du CODIR reste fidèle à la répartition et composition actuelle, soit un représentant de l'Exécutif par commune.</p> <p>Les compétences sont cadrées là aussi par la LC, et comme pour le CI ont été ajoutées celles en lien avec l'accueil de jour.</p>
<p>La gouvernance opérationnelle</p>	<p>En reprenant l'activité de toutes les associations exploitantes, une taille critique intéressante est atteinte, permettant de professionnaliser le travail effectué jusqu'alors bénévolement par les Comités.</p> <p>Un poste de Secrétaire général·e (0.7 à 0.8 EPT) sera créé, à qui un triple rôle sera confié:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Appui au Codir dans l'élaboration de sa stratégie et les orientations à prendre; ▶ Coordination des secteurs scolaire et accueil de jour ▶ Conduite de projets <p>Il ou elle sera épaulé d'une part, par un secteur administratif et finances (les postes actuellement existants, soit 1 EPT répartis sur 2 personnes) et un 0,10 ou 0.20 EPT de resp. finances. D'autre part, par un secteur ressources humaines (0,4 EPT).</p>

	Les directions d'institution continueront à assumer leur rôle pédagogique et légal et à conduire leur personnel.
La mise à disposition des locaux	<p>Les principes restent les mêmes que ceux appliqués aujourd'hui:</p> <p>a. Les communes assument les coûts d'investissement des bâtiments scolaires et accueil de jour domiciliés sur leur territoire et mettent à disposition de l'Association les bâtiments et locaux nécessaires. En contrepartie, elles reçoivent un loyer, dont les montants sont définis par le CI.</p> <p>b. l'usage de l'ensemble de ces locaux, hors affectation standard, est du ressort des communes propriétaires. Une convention de mise à disposition est signée pour ces usages.</p>
Le financement	<p>A chaque secteur son mode de couverture des charges et de répartition des déficits.</p> <p>1) <i>Le secteur scolaire</i> ne connaît pas de changement, avec une répartition des charges pour moitié au nombre d'habitants et pour moitié au nombre d'élèves fréquentant l'école.</p> <p>2) <i>Le secteur de l'accueil de jour</i> voit apparaître une modification. Il est proposé d'établir une répartition pour moitié au nombre d'habitants (idem qu'auj.) et pour moitié au nombre d'enfants (0-15 ans) domiciliés sur chaque commune. Aujourd'hui, cette moitié est calculée au prorata des places occupées par les enfants de chaque commune.</p> <p>Ce mode de calcul introduit plus de stabilité dans les prévisions financières et tient compte du fait que les infrastructures d'accueil profitent potentiellement à tous les enfants.</p> <p>Les simulations effectuées démontrent également que ce modèle équilibre le pourcentage de "surcoût" assumé par chacune des communes.</p>
Dispositions finales (art. 35 à 42)	Il n'existe pas de changement notable en la matière.

LA COMPARAISON DES COÛTS AUJOURD'HUI ET DEMAIN

L'origine de ce projet de réorganisation et de changement de gouvernance n'a jamais été une préoccupation financière ni une volonté de réduction des coûts, quand bien même la maîtrise des coûts reste une préoccupation constante de nos communes respectives. Il s'agit plutôt de parler d'efficience et de vision régionale des besoins de la population.

Les données financières feront partie du préavis et seront déclinées secteur par secteur, puis globalement en y intégrant le fonctionnement de la plate-forme Administration/RH/Finances.

CONCLUSIONS

Le projet répond à la nécessaire professionnalisation de la gestion de ces secteurs qui passe inévitablement par une centralisation de certains des processus de management, avec la volonté de soulager le terrain en apportant une expertise métier dans ce domaine.

Nous y gagnerons en agilité, en efficacité et en cohérence sans vouloir tomber dans la technocratie et le contrôle permanent des institutions.

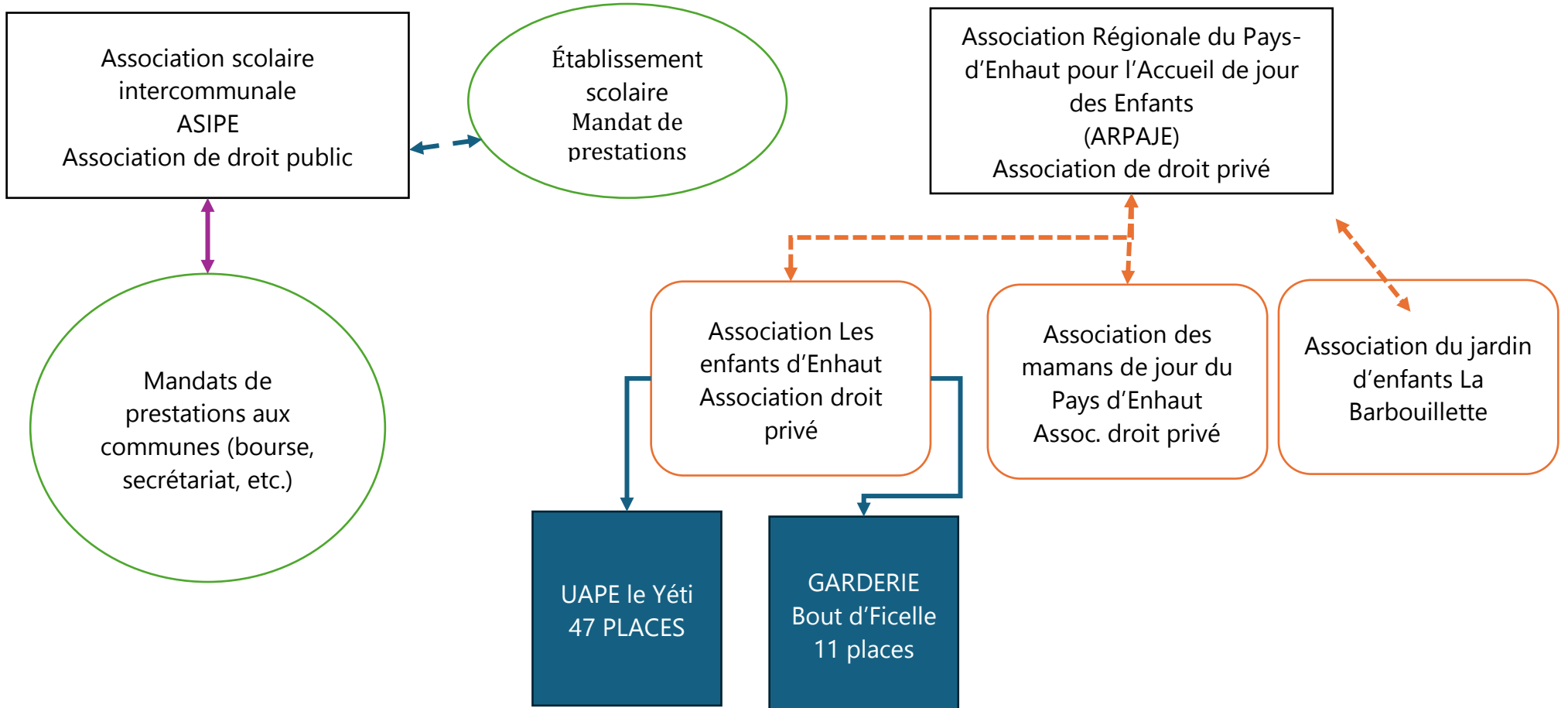
Le déploiement s'étalera sur maximum 3 ans pour tenir compte de l'existence de plusieurs entités aujourd'hui indépendantes, ayant chacune ses conditions d'emploi et ses modalités de fonctionnement. L'opérationnel au quotidien ne doit pas être perturbé afin que les prestations ne souffrent pas des transferts de personnel et des changements de fonctionnement.

Annexes

- I) Statuts de l'Association
- II) Schéma du fonctionnement actuel
- III) Schéma du fonctionnement futur

Organisation actuelle

- > Lien hiérarchique
- -> Lien fonctionnel



ORGANISATION FUTURE

