



Mauborget, le 10 novembre 2025
Municipal responsable : Claude Roulet

Préavis n° 03 - 2025
Relatif à la réorganisation du dispositif
d'Accueil de jour des enfants

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

I. Objet du préavis

Les Communes vaudoises exercent des responsabilités légalement définies en matière de développement d'une offre d'Accueil de jour (Loi sur l'Accueil de Jour des Enfants – LAJE).

L'offre d'Accueil et son subventionnement passe par la constitution de Réseaux d'Accueil de jour (art. 27 LAJE), lesquels doivent répondre à certaines exigences légales fixées à l'art. 31 al.1 de ladite loi ainsi que dans les dispositions sur la reconnaissance des Réseaux, édictées par la Fondation pour l'Accueil de jour des enfants (ci-après FAJE) tous les 5 ans.

Le Réseau d'Accueil de Baulmes et Vuiteboeuf, connu sous l'appellation « Les Géants » a été reconnu par la FAJE en 2021. Il est aujourd'hui constitué par une structure préscolaire, « La Forêt enchantée » et d'une structure parascolaire « l'UAPE Les Lynx » ainsi que d'un secteur d'Accueil familial de jour, actuellement géré par l'Association Régionale de l'Action Sociale du Jura-Nord-vaudois (ARAS JUNOVA).

Quatre ans après sa naissance, force est de constater les difficultés que pose la gestion d'un Réseau d'Accueil de dimension restreinte (population de 1'775 habitants au 31.12.2024 selon StatVD) et la pérennisation de l'exploitation des dites structures. Le Conseil communal a pu prendre connaissance, à cet égard, tout au long des années 2024 et 2025 de ces difficultés récurrentes sur lesquelles nous reviendrons plus avant.

Dans ces conditions, tant pour des raisons stratégiques, financières qu'opérationnelles, les deux Communes ont recherché des alternatives au travers de regroupements possibles avec d'autres Réseaux voisins.

C'est le résultat de ces recherches qui vous est présenté ici, ainsi que la solution retenue par les Municipalités des Communes concernées par cette réorganisation.

II. Contexte actuel

1) Contexte légal et réglementaire

La FAJE en charge de la reconnaissance et du subventionnement des Réseaux d'Accueil procède tous les 5 ans au renouvellement des décisions de reconnaissance. En amont de ce processus, elle définit, en sus des conditions fixées par la LAJE, des objectifs à tous les Réseaux, *ceux-ci « visent à l'extension des Réseaux d'Accueil de jour à une taille optimale et la pleine couverture du territoire cantonal » art. 41 al. 1, lettre c) LAJE.*

Dans le cadre du processus de reconnaissance 2025-2030, la FAJE a articulé une taille optimale des Réseaux à la couverture des besoins d'un bassin de 10'000 habitants. Elle a dans le même temps admis que cette dimension pouvait être atteinte, si nécessaire, par la conclusion de Conventions inter-Réseaux.

Les motifs qui ont présidé à ce choix tiennent, d'une part, à l'observation des Réseaux existants et aux difficultés de viabilité de Réseaux de dimension trop restreinte. Non seulement il est difficile d'assurer que les structures ouvertes continueront, au fil des années, à être remplies par de nouvelles générations d'enfants mais les Communes concernées ne disposent que rarement des moyens administratifs et financiers pour faire assurer la gestion du Réseau par des professionnels.

La situation traversée par notre Réseau en est l'illustration, avec l'obtention d'une reconnaissance assortie de nombreuses conditions et de délais impératifs. Ceux-ci figurent dans une Convention qui engage notre Réseau, au risque de perdre le subventionnement essentiel et existentiel de la FAJE.

Ces conditions concernent la conclusion d'un mandat de prestations avec l'ARAS JUNOVA pour l'exploitation de l'Accueil familial de jour pour le compte de notre Réseau, la refonte de notre politique tarifaire et un plan de développement argumenté. La FAJE a décidé de surseoir à la satisfaction de ces conditions dans l'attente de l'aboutissement des réflexions sur la gouvernance du Réseau et de négociations éventuelles avec des Réseaux voisins. Un délai au 31 décembre 2025 a été octroyé pour faire parvenir à la FAJE un accord de principe avec l'un d'entre eux.

2) Contexte financier et opérationnel

Un audit a été mené par un organisme bien connu des milieux de la petite-enfance, Partenaire Enfance et Pédagogie « PEP », afin de s'assurer du respect des normes d'encadrement et entendre les équipes.

Les résultats ont permis de procéder à des changements qui ont pu être perçus comme difficiles mais qui s'avéraient indispensables pour préserver le dispositif.

Il n'en reste pas moins qu'un Réseau ne se résume pas à l'existence et au fonctionnement de structures, mais porte des responsabilités de gestion, de définition du développement et des conditions d'accès à l'offre.

3) Les enjeux à venir

Un audit de la Cour des comptes publié en novembre 2024, portait sur le dispositif vaudois d'Accueil de jour des enfants. Il invite la FAJE à renforcer le contrôle de l'application de la LAJE, notamment en matière de calcul du revenu déterminant des parents et de critères d'attribution des places. Il insiste également pour renforcer le contrôle des données financières fournies pour l'obtention du subventionnement. Ces recommandations, acceptées par la FAJE, vont inévitablement générer des demandes de documentation et de justification supplémentaires pour tous les Réseaux d'Accueil. Y répondre, en l'état actuel des modalités de gouvernance pour les Réseaux de dimension restreinte, ne peut qu'être difficile, compte tenu de l'absence de ressources spécifiques pour la coordination et la gestion du Réseau.

III. Une coopération régionale renforcée

Les Communes de Baulmes et de Vuiteboeuf, de Sainte-Croix, de Bullet et de Mauborget collaborent en matière scolaire depuis 2014, par le biais d'une Entente scolaire intercommunale chargée d'assumer les responsabilités desdites Communes en matière scolaire, telles que définies par la Loi sur l'enseignement obligatoire (LEO). Les élèves de ces cinq Communes sont regroupés sur les sites du Groupement scolaire primaire et secondaire de Sainte-Croix et environs.

Par ailleurs, les trois Communes du Balcon du Jura – Sainte-Croix, Bullet et Mauborget – forment un Réseau d'Accueil de jour des enfants depuis 2009, là aussi sous la forme d'une Entente intercommunale. Bien que couvrant un bassin de population plus important (près de 6'000 habitants à fin 2024) et dotée d'une Administration communale plus étoffée, ledit Réseau a connu quelques difficultés de gouvernance ces dernières années, faute de ressources dédiées à la gestion du Réseau.

C'est donc tout naturellement et logiquement que les Municipalités concernées ont décidé en mai dernier de réunir leurs forces pour penser un nouveau dispositif. L'objectif étant, à la fois, de pouvoir opérer un rapprochement, voire une fusion des deux Réseaux, de pouvoir professionnaliser la gestion et de répondre aux exigences de la FAJE.

A cet élément s'ajoute d'autres considérations venant renforcer l'opportunité d'une refonte de la gouvernance de l'Accueil de jour :

- ▶ La fin prochaine de la Législature communale en cours offre l'opportunité d'introduire une réorganisation forte de l'expérience des élu·e·s en place et de permettre aux prochains Exécutifs de s'appuyer sur une organisation cohérente et une dotation adéquate.

S'ajoute à cette fenêtre temporelle, la volonté unanime des Municipalités concernées d'avancer vers une nouvelle gouvernance. En effet, à la veille de l'été, un mandat a été confié à l'ancienne Directrice de la Fondation pour l'Accueil de jour des enfants, Mme Sylvie Lacoste. Celui-ci vise à l'accompagnement des cinq Communes concernées dans leurs réflexions sur une révision de la gouvernance de l'Accueil de jour des enfants, et à l'étude de variantes à cet égard.

Un Comité de pilotage constitué de deux représentant·e·s par Commune supervise le mandat, a pu prendre connaissance et se prononcer sur les analyses et variantes présentées.

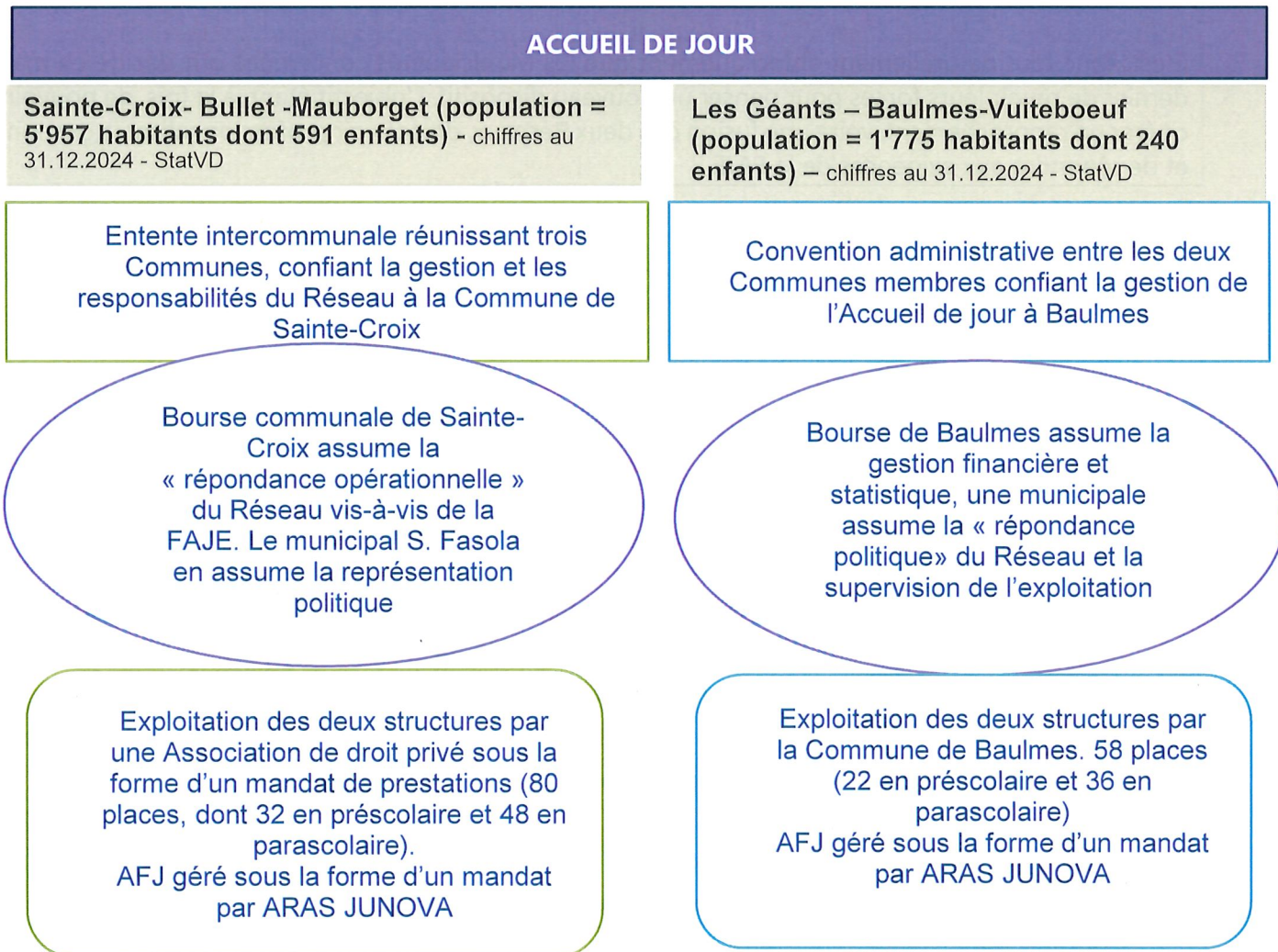
Le présent préavis reflète très largement la teneur des analyses et des débats.

- ▶ Le départ à la retraite du Boursier communal de Sainte-Croix, qui a beaucoup œuvré aux côtés du Municipal en charge des questions scolaires et Accueil de jour, et l'arrivée d'une nouvelle Boursière qui devra consacrer ses efforts à la prise en charge du cœur de son cahier des charges, oblige à faire preuve de lucidité pour éviter une dispersion au détriment de sa fonction principale.
- ▶ De nouvelles directions opérationnelles se mettent en place à l'Association des Trolls en Tablier bleu ainsi que dans les structures baulméranes.

Celles-ci sont conscientes de la nécessité d'une réorganisation et aspirent à bénéficier du soutien professionnel des Communes dont elles dépendent, pour plus de réactivité dans les projets et assurer pleinement leur rôle sur le terrain.

Diverses variantes ont été étudiées, de la constitution d'une nouvelle Association ou Entente intercommunale élargie, à l'internalisation du dispositif au sein de l'une des cinq Communes.

C'est finalement cette dernière option qui a été retenue et que nous développons plus loin. Le schéma ci-dessous formalise l'organisation actuelle :



IV. Les variantes étudiées

A) L'externalisation

Le modèle consisterait à créer une Association intercommunale au sens des articles 112 et suivants de la Loi sur les Communes. Celle-ci, à buts multiples, aurait permis une représentation des cinq Communes membres, tant au sein du Comité directeur qu'au Conseil intercommunal. Dotée de son propre personnel, elle pouvait mettre en œuvre directement les décisions adoptées au niveau politique et superviser l'exploitation des différents secteurs sans recourir au personnel des Administrations communales.

Le personnel d'exploitation lui aurait été directement rattaché, ce qui impliquait pour le Réseau de Sainte-Croix, la dissolution de l'Association les Trolls en tablier bleu et le transfert de son personnel employé sous contrat de droit privé en des contrats de droit public, et pour Baulmes et Vuiteboeuf, le transfert du personnel à statut communal au sein de la nouvelle Association de droit public.

S'il était proposé de renoncer au modèle de l'Entente intercommunale, c'est que celui-ci ne permet pas de disposer de son propre personnel et oblige à recourir à l'une ou l'autre des Administrations existantes ou de mandater d'autres Associations pour assurer le niveau opérationnel. Cela ne permettait donc pas d'éviter les redondances et sur-sollicitations et ne permettait donc pas la simplification des décisions et de la gestion.

B) L'internalisation

Dans ce schéma, il s'agit de fusionner les deux Réseaux et de confier un mandat de prestations à l'une des cinq Communes, afin qu'elle assure la gestion d'un Réseau élargi et se dote des moyens administratifs nécessaires pour ce faire.

Ce modèle a bénéficié d'une opportunité propre à la Commune de Sainte-Croix, puisque celle-ci réfléchissait à la création d'un nouveau service « Jeunesse et Cohésion sociale » destiné au développement des politiques sociales, jeunesse et d'intégration pour sa population.

La Municipalité de Sainte Croix a décidé d'aller de l'avant dans ce projet et de présenter à son Conseil communal, en octobre de cette année, la création dudit Service, en y ajoutant la responsabilité de la gestion d'un Réseau d'Accueil propre à cinq Communes. Il ne s'agirait donc plus d'utiliser les bonnes volontés existantes, mais de recourir à un personnel dédié, de manière d'une part à décharger le Secrétariat municipal et la Bourse communale de Sainte-Croix et de Baulmes des tâches assumées en surnuméraire et souvent dans l'urgence, et de répondre ainsi aux besoins de professionnalisation de la gestion du secteur Accueil de jour, en particulier.

Le pilotage politique de l'Accueil de jour serait assumé par le Bureau de l'Entente scolaire, avec au minimum deux séances annuelles et maximum quatre, afin de prendre connaissance et de valider les planifications, les projets, le financement et être informés du déroulement de l'exploitation.

L'ensemble du personnel d'exploitation serait transféré à l'Administration communale de Ste-Croix, ce qui suppose, comme dans le modèle précédent, la dissolution de l'Association Les Trolls en Tablier bleu et le transfert du personnel des structures baulméranes.

L'impact sur l'organisation et la dimension de l'Administration de Sainte-Croix est substantiel. Un nouveau Service reprenant environ 40 EPT (répartis sur une cinquantaine de collaboratrices/teurs), alors même que l'Administration dispose aujourd'hui d'une cinquantaine d'emplois.

Cette opération de transfert serait essentiellement menée par le service à créer et, le cas échéant, le soutien de la mandataire actuelle. Il implique pour Sainte-Croix, les opérations de dissolution de l'Association les Trolls en Tablier bleu, la dénonciation des contrats existants et la reprise du personnel au sein de l'Administration. Durant la première année, les conditions d'emploi restent identiques à celles prévalant au moment du transfert (Code des obligations, art. 333 et suivants), lorsque les conditions de travail sont régies par une Convention collective de travail qui ne possède pas de force obligatoire, ce qui est le cas pour la Convention du secteur enfance.

Pour le personnel des institutions baulméranes, il en est de même.

Il s'agira, bien entendu, de prévoir dans le règlement du personnel communal des dispositions complémentaires, en lien avec les spécificités horaires du personnel éducatif et de s'assurer qu'il puisse continuer à bénéficier des conditions d'emploi de la CCT, laquelle ne touche pas à l'évolution des salaires (qui consistent en des recommandations non contraignantes) ni au régime de prévoyance.

C'est cette variante qui a donc été retenue par le Copil et qui est chiffrée ci-dessous.

En conclusion de cette analyse, il nous paraît important de souligner que la révision de la gouvernance n'est pas née d'une volonté de faire des économies, mais de la volonté de mieux travailler ensemble, de remettre les bonnes responsabilités aux bons niveaux (stratégique d'une part, opérationnel de l'autre) et de regrouper au sein d'une organisation plus cohérente, à un niveau régional, une politique publique qui concerne tant les enfants en âge préscolaire qu'en âge scolaire.

V. Moyens à mettre en œuvre

La dotation globale en personnel administratif et de gestion supplémentaire a été évalué à 1.9 EPT : un ou une chef plutôt généraliste, susceptible de gérer plusieurs politiques publiques, appréhendant les éléments administratifs, financiers et RH, ainsi que de proposer aux politiques une vision pour satisfaire les besoins de la population d'aujourd'hui et de demain.

Il ou elle devra également être en mesure de superviser le fonctionnement opérationnel et de venir en soutien le cas échéant.

Ce ou cette généraliste devra être épaulé·e par un·e adjoint·e et/ou par un·e employé·e administratif·ve. L'expertise demandée à ces personnes dépendra des compétences propres de la Direction. Le coût salarial a été estimé à CHF 250'000.00.

En parallèle, la Commune de Sainte-Croix a décidé d'étoffer la fonction RH du Secrétariat municipal, compte tenu de l'intégration d'une cinquantaine de personnes supplémentaires dans son Administration.

VI. Impact financier sur les Communes concernées

Les coûts d'exploitation du secteur Accueil de jour sont réputés restés les mêmes dans les deux cas, à l'exception des coûts administratifs et de gestion. Ceux-ci sont, en large partie, transférés dans la nouvelle organisation. Une partie résiduelle d'environ 10 à 15% restera dans les institutions qui assument la planification du personnel, la saisie de certaines données, ainsi que la réception et les téléphones.

D'après les comptes 2024 des deux Réseaux, la partie exploitation de l'Accueil de jour représentait un total de **CHF 3'515'000.00** (y inclus l'AFJ, dont environ 20% sont subventionnés par la FAJE).

Néanmoins, il existe une source de surcoût en lien avec le fait que le personnel de l'Association exploitante à Sainte-Croix n'est pas affilié à la Caisse Intercommunale de Pensions, mais bénéficie d'un régime de prévoyance moins favorable mais moins onéreux.

Le calcul d'un alignement rendu nécessaire, pour ne pas créer d'iniquité, devrait s'élever à environ CHF 125'000.00 annuels répartis entre employeur (CHF 85'000.00) et employés (CHF 40'000.00), uniquement pour la Commune de Sainte-Croix.

Outre les coûts salariaux, il est nécessaire d'évaluer les charges administratives, d'informatique et d'occupation des locaux.

Avec le choix du modèle de « l'internalisation », le personnel serait intégré dans les locaux de l'Administration. Avec une comptabilité analytique, les charges représenteraient env. 50 m² x CHF 135.00, soit une charge locative de CHF 6'750.00. Au niveau de l'informatique, les installations de Sainte-Croix serviront au Service de l'enfance. Les logiciels spécifiques de gestion de la petite enfance font partie de la gestion actuelle n'occasionnant aucun surcoût. Un coût annuel de CHF 3'500.00/poste est calculé soit CHF 10'500.00 à charge du nouveau Service.

Sur la base du budget 2025, les effets financiers pour les structures d'Accueil ainsi que pour les Communes partenaires ont été calculés. La comptabilité séparera les coûts d'exploitation des structures de la plaine « Les Géants » à celle du Balcon « Les Trolls ». Les frais de gestion administratifs du Réseau seront répartis en fonction du nombre de places d'Accueil offerts aux Communes concernées à l'exception de l'appui de la gestion du personnel qui se fera sur la base du nombre de contrats de travail « en plaine » et « au balcon ».

Il est précisé, par ailleurs, que l'Accueil familial de jour des cinq Communes concernées restera, dans un premier temps, géré par mandat de prestations par l'ARAS JUNOVA :

	<i>Structures d'accueil composant le futur réseau</i>		
	Places en Préscolaire	Places en Parascolaire	TOTAL
Baulmes-Vuiteboeuf	22	36	58
Sainte-Croix-Bullet-Mauborget	32	48	80
TOTAL PLACES PAR TYPE D'ACCUEIL	54	84	138

a. Répartition des coûts de gestion administrative (selon le nombre de places)

	<i>Coûts de l'administration du réseau d'accueil</i>				
	Part réseau d'accueil	Baulmes-Vuiteboeuf	Les Trolls	Sainte-Croix	TOTAL
Chef-fe service - Adjoint-e	80%	CHF 81'700	CHF 112'700	CHF 48'600	CHF 243'000
Soutien tenue comptabilité	30%	CHF 13'400	CHF 18'400	CHF 74'200	CHF 106'000
Locaux mis à disposition	80%	CHF 2'300	CHF 3'100	CHF 1'350	CHF 6'750
Frais administratifs	80%	CHF 3'500	CHF 4'900	CHF 2'100	CHF 10'500
TOTAL		CHF 100'900	CHF 139'100	CHF 126'250	CHF 366'250
Nombre places d'accueil		58	80		
Coût administration par place		CHF 1'740	CHF 1'740		

b. Répartition des coûts de gestion du personnel (selon le nombre de contrats)

	<i>Coûts de gestion du personnel</i>				
	Part réseau d'accueil	Baulmes-Vuiteboeuf	Les Trolls	Sainte-Croix	TOTAL
Soutien gestion du personnel	41.67%	CHF 20'200	CHF 30'300	CHF 70'500	CHF 121'000
Locaux mis à disposition	41.67%	CHF 500	CHF 800	CHF 1'700	CHF 3'000
Frais administratifs	41.67%	CHF 1'000	CHF 1'500	CHF 3'500	CHF 6'000
TOTAL		CHF 21'700	CHF 32'600	CHF 75'700	CHF 130'000

c. Résumé des coûts par Réseau

	<i>Résumé coûts futurs par Centre d'exploitation</i>		
	Baulmes-Vuiteboeuf	Les Trolls	TOTAL
Chef-fe service - Adjoint-e	CHF 81'700	CHF 112'700	CHF 194'400
Soutien tenue comptabilité	CHF 13'400	CHF 18'400	CHF 31'800
Soutien gestion du personnel	CHF 20'200	CHF 30'300	CHF 50'500
Frais administratifs et locaux	CHF 7'300	CHF 10'300	CHF 17'600
Changement CP Les Trolls		CHF 85'000	
TOTAL	CHF 122'600	CHF 256'700	

	Baulmes-Vuiteboeuf	Les Trolls
Coûts actuels	CHF 83'750	CHF 117'000
Coût futur	CHF 122'600	CHF 256'700
Différence	CHF 38'850	CHF 139'700
Coût actuel par place	CHF 1'444	CHF 1'463
Coût par place futur	CHF 2'114	CHF 3'209

Le surcoût qui apparaît pour les Communes de Baulmes et Vuiteboeuf ne tient pas compte des éléments suivants : le montant actuel n'intègre pas les frais de location, d'équipement informatique, etc., comptabilisés dans le nouveau modèle.

Par ailleurs, la situation actuelle du Réseau les Géants a nécessité l'intervention de spécialistes externes pour analyser une situation critique, interventions qu'il a fallu assumer financièrement. Sans compter la prise en charge d'absences longues durées et des remplacements imputables à une situation de crise.

Finalement la professionnalisation, si elle génère des coûts additionnels, a trois objectifs principaux : sauvegarder une offre d'Accueil de proximité, permettre le maintien des subventions de la FAJE et pour l'ensemble des parties concernées, retrouver un climat de travail plus serein.

d. Répartition du coût futur par Commune

	Répartition surcoût par commune		
	Nombre d'habitants	Prorata	Surcoût
BAULMES	1'168	65.80%	CHF 25'560
VUITEBOEUF	607	34.20%	CHF 13'290
BULLET		11.55%	CHF 16'130
MAUBORGET		3.25%	CHF 4'540
SAINTE-CROIX		85.20%	CHF 119'030

Effet sur le budget 2026

Dans le cadre de la réalisation du budget 2026, les éléments de mise en œuvre du présent préavis ont nécessité divers échanges avec la Commune de Sainte-Croix avec pour objectif une prise en compte réaliste de la planification de la période de transition attendue.

En effet, le nouveau service étant en charge du transfert des contrats du personnel et de la reprise des contrats d'Accueil des enfants, ainsi que de la réalisation de nouveaux règlements, tant pour le personnel qu'en matière tarifaire pour les parents, il est indispensable que ce dernier puisse débiter son activité avant la date effective de transfert souhaitée. Il en résulte une redondance des charges administratives durant cette période transitoire, qui impacte nécessairement le budget 2026 de toutes les Communes.

VII. Calendrier de déploiement

La volonté affichée par les cinq Communes concernées par le présent projet est de prévoir son déploiement dès juillet 2026.

L'estimation du temps nécessaire pour la mise en place complète est d'un an et demi, de manière qu'au 1^{er} janvier 2028 l'ensemble du dispositif soit opérationnel et les collaborateurs aient été transférés et au bénéfice de nouveaux contrats.

VIII. Synthèse

Cinq Communes liées régionalement, deux Réseaux d'Accueil de jour contigus ont conjugué leurs efforts pour revoir la gouvernance du secteur de l'Accueil de jour afin de répondre, en partie, aux problématiques rencontrées depuis plusieurs années et répondre, pour l'autre partie, aux attentes de la Fondation pour l'Accueil de jour des enfants.

C'est le fruit de ces réflexions qui vous est présenté ici avec l'évaluation financière s'y rapportant.

La Municipalité vous recommande la validation du modèle d'internalisation de la gestion de l'Accueil de jour des enfants au sein de la Commune de Sainte-Croix en recourant à un mandat de prestations.

Cette décision a pour conséquence une redistribution des responsabilités et une professionnalisation de la gestion des deux Réseaux concernés mais surtout permet pour les deux Communes constitutives du Réseau Les Géants de préserver l'offre existante et de pérenniser les investissements consentis pour la création et l'aménagement des deux structures.

En cas d'acceptation de ce nouveau modèle de gouvernance, la FAJE en sera informé et un nouveau dossier de reconnaissance devra être présenté dans le courant de l'année 2026.

CONCLUSION

Fondés sur ce qui précède, nous avons l'honneur de vous demander, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre la décision suivante :

LE CONSEIL GENERAL DE MAUBORGET

Sur proposition de la Municipalité, entendu le rapport de sa Commission et considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

d é c i d e :

- **d'autoriser** la Municipalité à fusionner le Réseau d'Accueil de jour les Géants avec celui de Sainte-Croix ;
- **d'adhérer à la variante d'internalisation** et de conclure, en conséquence, un mandat de prestations déléguant à la Commune de Sainte-Croix l'exploitation de l'Accueil de jour des institutions situées sur le territoire des cinq Communes ;
- **d'autoriser le transfert du personnel d'exploitation** au sein de l'Administration communale de Sainte-Croix, aux conditions d'emploi qui sont les leurs aujourd'hui ;
- **de prendre acte** du calendrier de déploiement du nouveau dispositif ;
- **d'inscrire les coûts** dans le budget 2026.

Le Syndic
Claude Roulet
Claude Roulet

Le Secrétaire
Annick Gander
Annick Gander

AU NOM DE LA MUNICIPALITE
MUNICIPALITE DE MAUBORGET
LIBERTE
PATRIE

