



LA CHAUX/DE/FONDS

METROPOLE HORLOGÈRE
UHRENMETROPOLE
METROPOLI OROLOGIERA
WATCHMAKING METROPOLIS

Rapport d'information du Conseil communal

relatif à la politique d'accueil extrafamilial de la Ville

(du 10/11/2011)

au Conseil général

de la Ville de La Chaux-de-Fonds

Monsieur le président,
Mesdames les conseillères générales,
Messieurs les conseillers généraux,

Préambule

Définitions :

Préscolaire : Accueil des enfants non scolarisés. La réflexion de la Ville s'inscrit dans le cadre d'Harmos et, dans le présent rapport, le préscolaire se définit comme l'accueil des 0-4 ans.

Parascolaire : Par analogie, accueil des enfants scolarisés en dehors du temps d'école.

Place : unité de dimensionnement des structures d'accueil. Le dimensionnement des structures d'accueil se fait en comptabilisant le nombre de places et non simplement le nombre d'enfants inscrits. En effet, plusieurs enfants peuvent occuper une même place sur une journée d'accueil.

Les évolutions sociologiques de la cellule familiale et la nécessité pour un grand nombre de ménages d'assurer son équilibre financier par le maintien d'une double activité économique indispensable à sa viabilité posent la question de l'accueil extrafamilial des enfants, de sa qualité et de sa répartition géographique.

Présente depuis plusieurs décennies, l'offre en accueil para et préscolaire s'est développée petit à petit en ville de La Chaux-de-Fonds. Soutenue par la Ville, cette offre est aujourd'hui plus complète dans le domaine préscolaire que dans le domaine parascolaire. Consciente des enjeux, la Ville a, de longue date, encouragé et soutenu les initiatives, que celles-ci soient privées, subventionnées ou communales. Si la volonté politique de développer cette offre a souvent été rappelée (rapports au CG 1990, 1991, 2005, 2009), force est de constater que malheureusement, les restrictions budgétaires n'ont pas toujours permis de soutenir favorablement l'ambition des élus et des services communaux, Service communal de l'action sociale en tête. Néanmoins, le Conseil communal a toujours été attentif aux développements de l'offre d'accueil, et en a d'ailleurs fait une des priorités de son actuel plan de législation.

Le présent rapport fait notamment suite à la motion "quel accueil parascolaire voulons-nous?" déposée le 3 septembre 2009.

Motion du PS, des Verts, du POP et du PLR (PV du Conseil général, pages 1368 ss) :

"Le 4 octobre 2002, la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra familial pour enfant était promulguée. Entrée en vigueur en février 2003, elle s'inscrit dans l'évolution de notre société. D'une durée de huit ans, elle vise à encourager la création de places d'accueil et ainsi permettre aux parents de mieux concilier famille, travail et/ou formation.

Ces lieux d'accueil pour écoliers doivent proposer diverses activités parascolaires

- *accueil avant et après l'école*
- *accueil à midi*
- *activités de loisirs*
- *devoirs surveillés*

Nous demandons que le Conseil communal nous présente un plan global de développement des structures d'accueil des enfants en âge préscolaire à l'accueil des écoliers jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Ce plan doit intégrer les différentes offres existantes en ville, comme celle de la fondation du foyer de l'écolier, de l'association la Coquille, de crèches privées, publiques, d'entreprise ou d'autres institutions d'accueil.

De plus, il doit comporter des échéances de réalisation permettant de concilier une réelle politique familiale avec les contraintes budgétaires.

L'idéal serait un accueil matin, midi et soir dans ou à proximité de chaque collège primaire.

Nous demandons aussi que le Conseil communal prévoie dans cette étude et en lien avec les institutions de professionnaliser au moins partiellement cet élargissement des structures d'accueil. Accueillir un enfant est un métier et des jeunes adultes dans le canton sont formés pour assumer de telles responsabilités."

Différentes études officielles ont démontré les enjeux de l'accueil collectif, à la confluence de plusieurs politiques publiques (familiale, économique, culturelle, pédagogique, etc.). Les principales valeurs reconnues et les retombées des institutions d'accueil extrafamilial dépassent largement le cercle de personnes les plus concernées (enfants, parents). C'est la collectivité dans son ensemble qui peut bénéficier de leurs apports sociétaux par une socialisation et une égalité des chances accrues ou économiques par un accroissement des recettes fiscales des collectivités publiques et de ressources en personnel disponible pour les entreprises. Des études prouvent que le niveau scolaire augmente lors d'une prise en charge extrascolaire de qualité, notamment pour les enfants allophones. De plus, une politique d'entreprise favorable à la famille est en tout point profitable à l'entreprise publique et privée. En Suisse, 70% des femmes exercent une activité professionnelle notamment parce que de nombreuses familles ont besoin d'un second revenu pour vivre.

Il convenait donc à la Ville de La Chaux-de-Fonds de proposer une réflexion sur l'offre pré et parascolaire disponible et ses développements futurs. Elle complète ainsi un rapport d'information relatif à la politique globale de la jeunesse (du 24/05/2005) dans lequel, entre autres propositions, le Conseil communal déclarait : "Le but est d'offrir aux parents la possibilité de concilier vie familiale et vie professionnelle dans des conditions plus sereines qu'actuellement et de développer un concept d'encadrement de la jeunesse à La Chaux-de-Fonds selon les deux axes suivants :

- Premièrement, mettre en place un concept d'accueil en marge de l'horaire scolaire ;
- Deuxièmement, proposer un concept d'accueil complémentaire (sport, culture, loisirs)".

Une cheffe de projet¹ a donc été engagée à 70% pour contribuer à l'élaboration de cette réflexion.

Depuis mai 2010, elle a travaillé aux côtés d'un comité de pilotage composé de la conseillère communale en charge de l'Instruction Publique, Affaires Sociales et Intégration, du conseiller communale en charge des Affaires culturelles, Santé, Sport et Jeunesse, ainsi que des chefs du Service de la Jeunesse, du Service communal de l'Action sociale et du directeur de l'école obligatoire du secteur Ouest. Par ailleurs, nombre d'échanges ont eu lieu avec les acteurs de l'accueil ou d'autres services communaux, afin de développer des options de travail (comme par exemple avec l'Ecole obligatoire), de valider les options prises (avec notamment le Service des Ressources humaines ou le Service financier) ou de travailler des outils d'analyse (avec le Service de la Géomatique).

C'est donc le résultat de ce travail et la stratégie de la ville qui vous sont présentés dans ce rapport d'information. Ce rapport a également fait l'objet d'une lecture préalable en Commission de la Jeunesse et en Commission de l'Action sociale.

¹ Cahier des charges de la cheffe de projet : Effectuer un état des lieux de l'offre actuelle et des développements prévus ; Réaliser une enquête permettant de définir les besoins de la population ; Actualiser et compléter le concept d'accueil décrit dans le rapport de 2005 ; Définir les priorités en matière d'accueil ; Estimer les coûts des mesures proposées – Durée du mandat : 18 mois.

1- État des lieux de l'offre

Au printemps 2011, en Ville, l'offre existante en places d'accueil pré et parascolaire se répartit comme suit :

<i>Nombre de <u>places</u> selon autorisation cantonale</i>	Préscolaire	Parascolaire "global" <i>(accueil possible toute la journée)</i>	Parascolaire "partiel" <i>(accueil possible à certains moments de la journée)</i>
Structures communales subventionnées	60	60	-
Structures privées subventionnées	328	36	-
Structure privée subventionnée : Foyer de l'Ecolier	-	-	250
Total places dans les structures subventionnées	388	96	250
Projets communaux subventionnés <i>(en vigueur dès rentrée scolaire 2011/2012)</i>	24	30	-

Comme mentionné dans le tableau ci-dessous, le Foyer de l'Ecolier est un acteur incontournable du paysage de l'accueil des enfants chaux-de-fonniers. Il a été le précurseur de l'accueil après l'école. Depuis plus de 50 ans, les différents foyers de l'écolier accueillent plus de 300 enfants par jour, notamment l'après-midi, pour l'aide aux devoirs. Cette collaboration d'importance avec la Ville est actuellement en cours de renégociation afin de proposer une offre répondant aux attentes de chacun des partenaires.

De plus, les structures privées suivantes offrent des places pour lesquelles le soutien de la ville est très différent d'une structure à l'autre.

Nbre de places selon autorisation cantonale	Préscolaire	Parascolaire "global" (accueil possible toute la journée)	Parascolaire "partiel" (accueil possible à certains moments de la journée)
Structures privées non subventionnées y.c. repas de l'écolier à la maison des Jeunes et Foyers de l'école secondaire	Env. 45 places par demi-journée.	-	Env. 145 enfants
Accueil familial de jour	40 enfants		

Le financement des structures lorsqu'elles sont subventionnées est actuellement assumé par le Canton, les parents (selon un barème cantonal) et les communes dans lesquelles sont implantées des structures d'accueil qui complètent la part parentale.

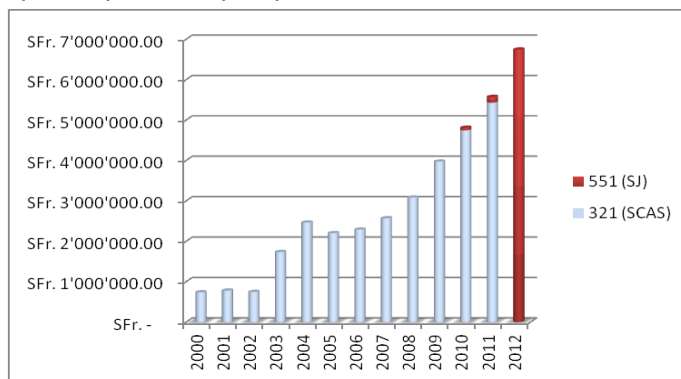


Figure 1 : Part communale – Évolution sur 12 ans

La Ville de La Chaux-de-Fonds a déjà beaucoup investi dans l'accueil de l'enfance comme le montre l'évolution des montants inscrits au budget communal, ces 12 dernières années. Pour faciliter la comparaison, ces montants ne représentent que la "part communale", apportée en complément de la facturation faite aux parents, tant dans le budget du SCAS, le service communal de l'action sociale que celui du SJe, service de la jeunesse (les deux services sur lesquels, jusqu'au 1/07/11, pesaient les charges liées au pré et parascolaire).

2- Évolution du contexte (et conséquences pour la Ville)

Trois facteurs principaux sont susceptibles d'avoir un impact sur l'action de la Ville en la matière :

- 1- La récente évolution de la législation cantonale qui recommande notamment un nombre de places disponibles pour les enfants en âge pré et parascolaire ;
- 2- L'entrée en vigueur du Concordat HarmoS qui commencera à produire ses effets en ville, à la rentrée scolaire 2011/2012. Dans son article 11, ce concordat incite à la mise en place "d'une offre appropriée de prise en charge des élèves en dehors du temps d'enseignement" ;
- 3- L'évolution du besoin des familles (monoparentalité, mobilité géographique, exigence recherchée d'un service d'accueil, activités professionnelles des deux parents, etc.).

2.1 La réglementation en vigueur et ses évolutions

A ce jour, et dans l'attente de la finalisation du règlement d'application de la nouvelle législation cantonale (votée en juin dernier), l'accueil extra-familial des enfants est régi par plusieurs bases légales, celles assurant la protection des enfants accueillis hors du milieu familial et celles régissant le financement des structures d'accueil. Dans ces deux domaines, des législations fédérales et cantonales s'appliquent.

a- Dispositif réglementaire en vigueur

Six textes de lois régissent actuellement l'accueil extrafamilial des enfants dans le Canton de Neuchâtel :

- L'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE) du 19/10/1977,
- Le règlement d'application de l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (RAOPEE), du 13/11/2002,
- La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, du 4/10/2002,
- La loi cantonale sur les structures d'accueil de la petite enfance (LSAPE), du 6/02/2001,
- Le règlement d'application de la loi cantonale sur les structures d'accueil de la petite enfance (RALSAPE), du 5/06/2002,

- L'arrêté temporaire sur les structures d'accueil parascolaire, 22/12/09.

En septembre dernier, la Confédération a accepté de prolonger son programme d'aide pour la période 2011 à 2015. 120 millions devraient financer les nouvelles places en accueil préscolaire (ce financement est soumis à condition puisque, pour l'obtenir, il faut créer un minimum de 10 places supplémentaires par structure d'accueil).

b- Répartition des missions entre Canton, Commune et parents : le dispositif actuel de la LSAPE du 6/02/01

Le Canton délivre les autorisations d'exploitation des structures d'accueil extra-familial et assure la surveillance de ces institutions.

La LSAPE, loi cantonale sur les structures d'accueil de la petite enfance, prévoit un contrôle cantonal des budgets et des comptes des structures subventionnées. Lors du contrôle budgétaire, l'Etat fixe les prix de journée de chacune des structures d'accueil. Ces dernières doivent respecter le plafond représenté par le prix de journée de référence, soit actuellement CHF 80.- pour les structures d'accueil préscolaires subventionnées, et CHF 50.- pour les structures parascolaires subventionnées. Les subventions cantonales sont déduites de ce prix de journée. Si le prix de journée réel d'une institution d'accueil est supérieur au prix de référence fixé par le Canton, le dépassement ne peut être facturé aux parents et reste à la charge de l'entité gestionnaire de la structure d'accueil.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi, le financement des structures subventionnées est généralement assuré conjointement entre les pouvoirs publics (Canton, communes) et les parents :

- L'Etat verse une subvention forfaitaire correspondant à la prise en charge de 20% de la masse salariale du personnel reconnu et formé pour l'accueil préscolaire. Pour le parascolaire, elle correspond à un forfait par place en fonction du taux d'occupation. Une fois la subvention cantonale déduite des charges d'exploitation annuelles admises par le Canton, le coût de l'accueil restant est à la charge des responsables légaux et des communes de domicile de ces derniers.

- La facturation des services d'accueil dits "subventionnés" fait intervenir différents acteurs. En effet, les parents et les communes contribuent au financement de ces services selon les modalités suivantes :
 - o Mensuellement, la structure d'accueil facture aux parents la part qui leur incombe selon un barème cantonal. Les parents reçoivent ainsi une facturation en fonction, notamment, de leur revenu imposable, du temps de placement du/des enfant/s placé/s et du nombre d'enfants placés ;
 - o Pour compléter cette part des parents, la commune finance le solde. Il s'agit donc d'une aide directe aux familles et non d'une prise en charge du déficit de la structure.

Le financement de l'accueil familial de jour est, pour sa part et jusqu'à l'application de la nouvelle législation cantonale, assuré par le Canton et les parents (une subvention forfaitaire est assurée chaque année en fonction du nombre d'heures de garde).

c- Les évolutions futures : La Loi sur l'Accueil des Enfants acceptée le 19/06/11 par le peuple

Adoptée par le Grand Conseil neuchâtelois le 28/09/10 et par le peuple en juin, la Loi sur l'Accueil des Enfants² proposée en contre-proposition à l'initiative communément appelée "Un enfant, une place", propose les principales réformes suivantes :

- La définition d'un taux de couverture qui impose un quota communal de places à offrir : la Ville devra prévoir des capacités d'accueil pour 30 % des enfants domiciliés sur son territoire dans le domaine préscolaire et 15 % des enfants dans le domaine parascolaire, soit en principe pour 2014, de :

² LAE : pour plus d'information : Rapport n° 10.040 du 28/06/10 du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret soumettant au vote du peuple a) l'initiative législative populaire "Pour un nombre approprié de structures d'accueil de qualité" ; b) le contre projet du Grand Conseil sous forme d'une loi sur l'accueil des enfants (LAE) et Loi LAE n° 400.1 du 28/09/10 <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp>

Préscolaire : 528 places (30% de 1'758 enfants). Pour mémoire, l'offre, au 1/03/11, est de 388 places ;

Parascolaire : 595 places à prévoir (15% de 3'963 enfants). Pour mémoire, l'offre, au 1/03/11, est de 346 places ;

- La mise en place d'un planning permettant d'atteindre ces quotas. L'objectif cantonal est d'avoir créé le nombre de places suffisantes pour 2014. S'ensuit dès lors des crédits d'impulsion (notamment cantonaux) pour soutenir la création de nouvelles places. Passé décembre 2013, le Canton arrête ses crédits d'impulsion. La Ville se doit donc de planifier rapidement toute augmentation de l'offre en tenant compte de ces subventionnements.
- La création d'un Fonds alimenté en partie par les employeurs pour financer les structures d'accueil. Établie jusqu'à concurrence de 10 millions de francs, la part de l'employeur représentera 0,18 % au maximum de la masse salariale de l'entreprise en 2014. L'Etat et les communes augmenteront également leur contribution. La part du canton au Fonds s'élèvera progressivement d'ici 2014 à 10,2 millions de francs, contre 5,7 millions dans le système de subventionnement actuel. Les coûts supplémentaires à la charge des communes sont donc estimés à environ CHF 16 millions.

La contribution de la Ville au Fonds en tant qu'employeur est estimée à environ CHF 143'000.-/an.

En annexe 1, de plus amples détails sur les apports de cette nouvelle loi sont présentés.

2.2. Cadre d'intervention du Concordat HarmoS

HarmoS est entré en vigueur depuis le 1/08/09 dans 10 cantons dont Neuchâtel. Par son adhésion au concordat, le Canton s'engage dans les six ans à organiser le temps d'enseignement du cycle 1 et 2 en périodes blocs et à proposer des structures d'accueil répondant aux besoins locaux. En effet, l'article 11³ du concordat HarmoS constitue la base qui permettra

³ Concordat Harmos du 14 juin 2007:

Art.11 : Horaire bloc et structures de jour

de proposer "une offre appropriée de prise en charge des élèves en dehors du temps d'enseignement".

L'utilisation des structures de jour sera facultative et impliquera en règle générale une participation financière des parents. Le Concordat HarmoS n'impose donc pas un modèle unique. L'offre d'accueil peut varier afin de répondre à la demande et au contexte local. Les acteurs de l'accueil extrafamilial doivent cependant s'organiser pour proposer une offre d'accueil adaptée aux nouveaux horaires scolaires. Entré en vigueur pour la rentrée scolaire 2011/2012, le Concordat aura donc un impact non négligeable sur les évolutions de l'offre d'accueil en ville.

2.3. Évolution du besoin des familles

L'organisation familiale et sociétale a été modifiée ces dix dernières années. Ainsi, le nombre de familles monoparentales augmente et les attentes des familles ont également évolué. Ces évolutions sont liées à :

- la modification des habitudes de vie (ex : pendularité et mobilité professionnelle ; taux de l'activité professionnelle des deux parents ; éloignement des lieux de travail et de vie ; etc.),
- une plus grande exigence face au professionnalisme de la prise en charge des enfants.

Mais pour connaître de façon précise les besoins de la population chaux-de-fonnière, une enquête de besoins a été lancée à l'automne 2010 auprès des familles ayant des enfants de 0 à 16 ans.

¹Au degré primaire, la formule des horaires blocs est privilégiée dans l'organisation de l'enseignement.

²Une offre appropriée de prise en charge des élèves est proposée en dehors du temps d'enseignement (structures de jour). L'usage de cette offre est facultatif et implique, en principe, une participation financière de la part des titulaires de l'autorité parentale

3- Les besoins futurs des parents :

ENQUETE "Évaluation des besoins d'accueil extra-familial des enfants de moins de 16 ans" : Synthèse

L'analyse des 1'882 questionnaires retournés, soit 42.3% des foyers touchés, permet de faire ressortir les conclusions suivantes :

Les familles se déclarent plutôt satisfaites des solutions de garde trouvées. Les principaux modes de garde, pour la grande majorité situés en ville de La Chaux-de-Fonds, sont :

- pour les 0-4 ans : la crèche subventionnée et la mère (ou conjointe) ;
- pour les 4-12 ans : la cellule familiale (Mère/Conjointe ; Père/Conjoint ; un autre membre de la famille) ;
- pour les 12-16 ans : idem que pour les 4-12 ans. Il faut également y rajouter une catégorie « L'enfant reste seul à la maison ».

Pour les 0-6 ans, la complémentarité des moyens de garde est fréquente (avec parfois le cumul de trois modes de garde au cours de la semaine). Ceci s'explique par :

- o La volonté (l'obligation) de limiter le poids financier de la garde sur le budget familial et donc le recours à différentes solutions qui ne sont pas disponibles toute la semaine ;
- o Le manque de places en institutions qui oblige les parents à cumuler différents choix et parfois avoir recours au système "D".

Lorsqu'une insatisfaction est exprimée quant aux modes de garde actuels, les principales raisons sont :

- le coût trop élevé des prestations,
- les horaires de prises en charge insuffisamment adaptés,
- l'insuffisance du nombre de places dans les structures existantes.

Pour l'échantillon « Familles monoparentales, Mères », l'éloignement des lieux de garde pose également problème.

Selon les réponses, le nombre de nouvelles places à créer (donc en plus de l'existant) est le suivant :

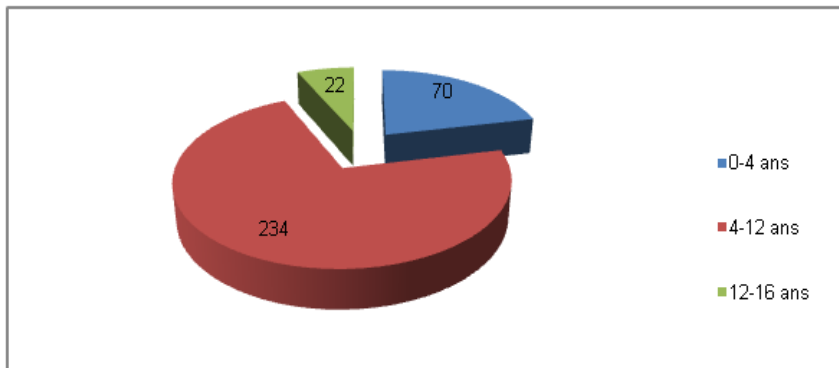


Figure 2 : Enquête Analyse : Demande des parents (nombre de places)

L'annexe 2 présente la répartition géographique des besoins.

Les caractéristiques des demandes d'accueil sont :

Accueil des 0-4 ans	Accueil des 4-12 ans	Accueil des 12-16 ans
<ul style="list-style-type: none"> ○ les mardis et jeudis semblent être des jours fortement demandés; ○ les blocs du matin et de l'après-midi sont également plus demandés, même si la prise en charge du midi est également importante pour les familles (notamment pour les mères seules); ○ le mercredi est, sans surprise, la journée la moins demandée. En effet, le fait que des frères ou sœurs plus âgés n'aillent pas à l'école ce jour là induit l'organisation du reste de la famille 	<ul style="list-style-type: none"> ○ la demande est très forte pour les 4-8 ans que ce soit pour les blocs du matin, du midi ou de l'après-midi. ○ la demande pour les 8-10 ans est plus marquée pour un accueil l'après-midi. ○ pour les 10-12 ans, les demandes sont relativement similaires entre l'accueil le midi et l'après-midi. Ces dernières sont toutefois largement moins fortes comparées aux demandes des 8-10 ans. ○ En faisant une analyse caricaturale des résultats, on peut en déduire une journée type : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Le matin : une collation et du temps libre ou des activités récréatives 	<ul style="list-style-type: none"> ○ La demande la plus importante est pour le bloc de midi. Le bloc le moins demandé est celui du matin. ○ En ce qui concerne l'âge des enfants : plus les enfants grandissent et moins les besoins sont présents. Les 12-14 sont plus demandeurs, et ce pour les 3 blocs. A noter cependant : une demande plus importante pour les blocs du midi et de l'après-midi. A relever que les 14-16 ans ne sont absolument pas intéressés par un accueil le matin. ○ l'essentiel des activités est demandé à être réalisé l'après-midi. Comme pour le parascolaire des 4-12 ans, l'aide aux devoirs

Accueil des 0-4 ans	Accueil des 4-12 ans	Accueil des 12-16 ans
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Le midi : un repas et du temps libre ✓ L'après-midi : une collation, l'aide aux devoirs et des activités variées (sportives, récréatives, éducatives) ○ Horaire d'ouverture des structures : 6h30 le matin ; 17h30/18h30 le soir 	<p>ainsi que les prestations de restauration sont fortement demandées.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Horaire d'ouverture des structures : pas de demande d'ouverture le matin ; 18h30 le soir

En résumé, les besoins se répartissent comme suit:

Demande des parents, selon l'âge des enfants, pour un accueil :	Le Matin	Le Midi	L'Après-midi
0-4 ans	✓	✓	✓
4-8 ans	✓	✓	✓
8-10 ans	✓	✓	✓
10-12 ans	✓	✓	✓
12-14 ans	✓	✓	✓
14-16 ans	-	✓	-

Légende :

✓ : Forte demande

✓ : Demande

- : aucune demande

La prise en charge doit donc être adaptée à l'âge des enfants (lieux, activités, horaires).

L'annexe 3 présente la synthèse exhaustive des résultats.

4- Politique d'accueil extra-familial: la stratégie de la Ville et programme d'actions

La stratégie que le Conseil communal souhaite développer comporte 3 axes:

Axe 1 . Étoffer l'offre

Axe 2 : Développer les prestations pré et parascolaires

Axe 3 : Réorganiser l'administration

❖ Axe 1 : Étoffer l'offre

En gardant à l'esprit le bien-être des enfants, l'accueil extrafamilial se doit de :

- Répondre aussi bien que possible aux besoins individuels des enfants issus de divers contextes sociaux.
- Accorder aux enfants un espace d'échanges, de jeux, d'interactions et de liens avec d'autres enfants.
- Stimuler globalement les enfants.
- Favoriser l'acquisition de compétences sociales, l'égalité des chances et l'intégration.

Les institutions d'accueil ne dispensent pas une formation formelle aux enfants, comme l'apprentissage de la lecture ou de l'écriture. Toutefois l'accueil ne s'y résume plus à la garde d'enfants. Des projets pédagogiques sont mis en place favorisant le développement cognitif, social et corporel des enfants.

Nombre d'études reconnaissent que ces institutions jouent un rôle primordial en mentionnant les effets positifs que l'accueil collectif apporte dans la socialisation des enfants au groupe et dans l'intégration des enfants à la société quel que soit le statut socio-économique et culturel des enfants. Mais, au-delà des enfants, les structures d'accueil prodiguent des effets sur l'ensemble de la société :

- encourager l'égalité homme-femme ;
- favoriser le développement économique en facilitant au mieux l'accès des femmes au marché du travail ;

- et consolider l'autonomie financière des ménages et éviter la paupérisation des familles, surtout monoparentales.

Pendant longtemps, le débat sur l'accueil extrafamilial n'a jamais porté sur son utilité économique mais sur les coûts qu'il engendrait pour les pouvoirs publics et les ménages. Aujourd'hui, l'utilité (sociale) des structures d'accueil n'est plus à démontrer.

Aux éléments chiffrables (recettes fiscales supplémentaires pour les pouvoirs publics) viennent s'en ajouter d'autres qui ne peuvent être quantifiés et qui sont pourtant non négligeable pour les pouvoirs publics :

- amélioration des prestations scolaires et meilleure intégration à l'école des enfants issus de l'immigration ;
- avantages économiques de communes qui deviennent plus attrayantes pour la main d'œuvre qualifiée dès qu'elles disposent de structures d'accueil ;
- acquisition de revenus supplémentaires pour la famille (due à la plus grande participation des femmes au marché du travail) et, ainsi, acquisition de cotisations sociales supplémentaires pour les institutions publiques et de prévoyance, et diminution des dépenses sociales.

S'il est certain que l'expérience de la collectivité favorise la participation verbale et la socialisation au groupe, la condition nécessaire pour un bon développement réside dans la qualité de l'accueil.

L'accueil des enfants en institutions collectives constitue un enjeu social mais aussi politique et économique. Les changements sociaux et économiques tels que la place des femmes sur le marché du travail, le démantèlement du modèle familial traditionnel avec une hausse du taux de divorce et du nombre de familles monoparentales, l'évolution des pratiques éducatives et des représentations de l'enfant, la diffusion des connaissances pédagogiques, les évolutions de la réglementation ont participé à sa reconnaissance et à l'augmentation de l'offre et ont également influencé les pratiques et les comportements liés à cette période de la vie.

Dès lors, il apparaît indispensable de promouvoir le développement de l'offre mais les mesures envisagées pour augmenter les places font débat. C'est évidemment le coût qui est au centre des discussions et par

extension la qualité de l'offre (personnel formé et activités pour les enfants).

L'idée proposée est de soutenir le développement de l'offre afin que chaque famille désireuse de placer son enfant soit en mesure de le faire dans une institution qui réponde à ses attentes. L'accueil extrafamilial doit toujours être considéré uniquement comme un complément positif à la famille et non comme un substitut.

Nous ne saurions terminer ce paragraphe consacré à l'intérêt des structures d'accueil sans mentionner que, en parallèle à la mise en place de lieux d'accueil extrafamilial, il convient de développer des conditions de travail favorables à la famille. Pour parfaire la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, il convient également de soutenir, encourager et développer des mesures économiques telles l'égalité salariale entre hommes et femmes, ou proposer aux hommes et aux femmes des horaires de travail conciliables avec le rythme des enfants.

Le Conseil communal a pris acte de la forte demande de la population (non couverte par l'offre actuelle).

- Il déclare prioritaire le développement de l'offre parascolaire (4-12 ans) car le retard est conséquent en Ville de La Chaux-de-Fonds, la demande est très forte et son développement permettra de libérer des places dans les crèches.
- Il déclare important le développement de l'offre préscolaire. Conscient des moyens limités que la Loi laisse aux communes en matière d'implantation de structures privées, le Conseil communal souhaite toutefois que la Ville puisse, dans la mesure du possible, continuer à orienter les implantations dans les quartiers dans lesquels la demande s'est exprimée même si la localisation géographique n'est pas prioritaire.

La réponse de la Ville de La Chaux-de-Fonds sera d'augmenter le nombre de places à offrir pour les 4-12 ans, pour tenir compte de la demande exprimée dans l'enquête (en terme de places mais aussi de quartiers d'implantation des lieux d'accueil) selon une planification à établir d'ici 2014-16 et qui tiendra compte des possibilités budgétaires de la Ville.

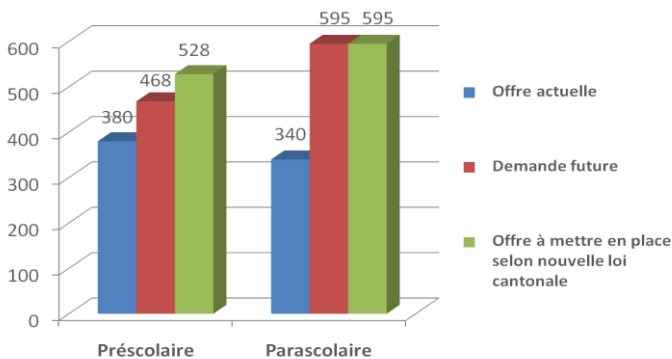


Figure 3 : Comparaison du nombre de places actuelles et futures (besoins exprimés dans l'enquête ou selon la loi cantonale)

❖ Axe 2 : Développer les prestations pré et parascolaires

Outre son appui à la création de places, le Conseil communal ambitionne de :

- Simplifier les démarches pour les familles, notamment en centralisant les informations et les démarches administratives pour les structures communales ;
- Harmoniser les pratiques d'accueil dans les structures pré et parascolaires communales ;
- Harmoniser les formalités administratives pour les structures préscolaires et parascolaires communales
- Renforcer la visibilité de l'action communale en informant sur l'offre existante
- Renforcer le rôle pro-actif de la Ville auprès des institutions d'accueil en orientant le développement de l'offre dans les quartiers demandeurs
- Renforcer le contact avec les parents
- Identifier les principes généraux qui guideront l'accueil dans les structures d'accueil communales (proposer la continuité de l'accueil pendant les vacances scolaires, etc.)
- Renforcer la collaboration avec les institutions privées

L'annexe 4 reprend ces points et les développe.

Enfin, la volonté de la Ville est également de s'inscrire dans un développement économique dynamique. A ce jour, nombres d'entreprises développent des politiques sociales en faveur de leurs collaborateurs, certaines favorisant vie familiale et vie professionnelle. La nouvelle loi, qui entrera en vigueur au 1/01/12, fait du monde économique un partenaire incontournable du questionnement pré et parascolaire. La Ville souhaite développer les collaborations dans ce domaine, entendre les demandes des entreprises de la place et les accompagner dans leurs projets en développant par exemple des partenariats privé-public

❖ Axe 3 : Réorganiser l'administration : La création d'un secteur d'Accueil Extrafamilial au sein du Service de la Jeunesse

Une nouvelle organisation administrative est en place depuis le 1^{er} juillet 2011 pour l'exercice des missions communales dans le domaine pré et parascolaire.

Pour mémoire, il convient de rappeler que deux dicastères étaient en charge des prestations et ont développé des compétences spécifiques :

- le dicastère de l'Instruction publique, des Affaires Sociales et de l'Intégration, par le Service communal de l'Action Sociale, a historiquement suivi le développement des prestations préscolaires privées subventionnées, a géré la crèche communale ainsi que les prestations parascolaires assurées par le Foyer de l'Ecolier ou des institutions privées subventionnées ;
- le dicastère des Affaires culturelles, de la Santé, des Sports et de la Jeunesse par le Service de la Jeunesse, a assumé la gestion, depuis 2010, des trois structures d'accueil parascolaire dit "global" c'est-à-dire ouvertes sur les trois moments de la journée. Par la nature de ses activités, le service de la jeunesse a développé des compétences pédagogiques autour des enfants.

La principale difficulté étant liée à la multiplicité des acteurs et à leur cloisonnement, une des pistes d'amélioration proposée par le Comité de Pilotage (COPIL) a été de regrouper, sous une même instance de décision (politique et hiérarchique) l'ensemble des prestations liées au parascolaire et au préscolaire.

Sur proposition du COPIL, qui a analysé différentes variantes de rattachement, le Conseil Communal a validé la création d'un secteur d'activité extra-familiale, au sein du SJe, lui-même transféré au dicastère de l'Instruction publique et des Affaires sociales à compter du 1^{er} juillet 2011.

Ce secteur assumera la gestion des structures communales (RH, budget, suivi parents/enfants, concept éducatif, normes, etc.), le suivi de la facturation faite aux parents pour les structures communales et privées subventionnées et mettra en œuvre le programme d'actions défini par les autorités.

Après une analyse de l'existant et des besoins nécessaires à la mise en place de ces missions, il s'avère que le secteur doit être doté de 5.3 ETP maximum (dont 3.90 existent déjà). Le transfert des prestations, compétences et ressources du SCAS au SJe est effectif.

Les prochaines étapes de la réflexion sont :

- Mise en place du secteur d'accueil extrafamilial pour fin 2011
- Réflexion sur le développement de l'offre, en terme de planification et localisation des structures d'accueil parascolaires communales et privées.

Respect des lignes prioritaires fixées dans le programme de législature

Le renforcement de l'accueil parascolaire est un des projets mentionnés dans la ligne directrice n°3 "Valorisation des fonctions, des prestations et des espaces urbains". La volonté affichée y est de développer une offre tant pour accueillir les enfants le matin, que le midi ou l'après-midi.

Fort des besoins des parents, connus notamment grâce à l'analyse de l'enquête de besoins, cet axe a pu être affiné. C'est ainsi que la réflexion de la Ville a porté sur le domaine pré et parascolaire de manière à apporter une réponse concertée et cohérente à l'ensemble des problématiques d'accueil des enfants. Au vu des besoins exprimés par les parents d'enfants de 0 à 16 ans et des insuffisances d'accueil parascolaire en Ville, il a été convenu de se concentrer, dans un premier temps, sur l'accueil des enfants âgés de 0 à 12 ans.

Conséquences sur les finances

Le développement progressif de l'offre, l'aménagement des locaux du SJe indispensable pour accueillir le public et les collaborateurs transférés auront un impact sur les comptes 2011 et les budgets 2012-2014.

Une modification des écritures comptables et budgétaires sera opérée dès le budget 2012. Les comptes du SCAS seront amputés des comptes 314 (Crèche Chat Telot), 318 (Crèche Gallet) et d'une partie du 321 (subventions communales pré et parascolaires). Les comptes du SJe (550 et 551) seront modifiés pour tenir compte des charges liées aux pré et parascolaires jusqu'alors supportées par le SCAS pour permettre une meilleure visibilité des coûts. Un seul centre financier 550 comptabilisera l'ensemble des écritures.

Conséquences sur les ressources humaines

Le développement des structures d'accueil communales nécessite le recrutement de personnel d'accueil, diplômé ou non, conformément à la loi cantonale. Le coût de ce personnel est éminemment en lien avec le nombre de structures ouvertes, le nombre et l'âge des enfants à garder. Selon l'évolution planifiée, la masse salariale devra donc être adaptée en conséquence. Ainsi par exemple, pour les crèches communales Chat Telot et Ferme Gallet, la répartition du personnel, dans le budget 2012, se fait comme suit :

	Chat Telot	Ferme Gallet
Personnel qualifié	7.8	4.4
Personnel non qualifié	1.6	1.6
Apprenti-e-s et stagiaires	10	2

Collaboration intercommunale

Nombre de communes s'attachent à apporter des réponses aux besoins des familles. Les contacts, notamment avec les autres villes du Canton, sont donc fréquents. Mais à l'heure actuelle, aucune collaboration intercommunale n'a abouti. Le domaine, qui doit rester un service de proximité, ne s'y prête que difficilement.

En terme de collaboration, on peut toutefois citer le soutien de la cheffe de projet à la démarche du Locle. La Ville du Locle a lancé en début d'année,

une démarche d'enquête similaire à celle de La Chaux-de-Fonds. L'appui a porté sur l'expérience de la Ville de La Chaux-de-Fonds, sur l'élaboration du questionnaire ainsi que sur son analyse. Par ailleurs, à plusieurs reprises, le domaine de l'accueil extrafamilial a pu être évoqué dans le cadre de la Commission consultative de la jeunesse, à laquelle un membre de la Ville du Locle participe.

La Ville de La Chaux-de-Fonds est également impliquée dans une démarche de collaboration à l'échelle cantonale puisqu'elle participe à des groupes de travail, pilotés par le Canton, comme le groupe de travail visant la mise en place de la gestion informatisée de l'accueil extrafamilial par l'élaboration d'un outil informatique unique permettant la gestion du suivi des enfants inscrits dans les structures d'accueil ainsi que de la facturation ou le groupe de travail pour la rédaction finale du règlement d'application de la nouvelle Loi.

Éléments relatifs au développement durable

Dès la conception de la méthodologie, la volonté a été de préférer une démarche participative pour répondre au mieux aux enjeux sociaux et économiques des habitants. Une enquête mais également des interviews ont pu être menés auprès des familles. A cette fin, de nombreux acteurs ont également pu être rencontrés.

De plus, les nouvelles constructions ou les aménagements de locaux communaux suivent les principes du développement durable. C'est, par exemple, le cas des deux crèches communales : la Crèche Chat Telot et la Ferme Gallet. Une réflexion sera menée sur l'introduction des couches lavables.

En quelques mois, la Ville a pu élaborer les premiers pas de sa nouvelle politique d'accueil extrafamilial. En développant l'offre et en réorganisant son administration, la Ville entend rester attractive et développer des prestations propres à poser les conditions cadres de politiques familiale, économique et sociale dynamiques. Le Conseil communal vous remercie de l'attention que vous avez portée à ce rapport et vous remercie de bien vouloir en prendre acte.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président:

Pierre-André Monnard

Le chancelier:

Thibault Castioni

