

N° 9/11.2023

Morges, le 29 août 2023

GOVERNANCE ET FONCTIONNEMENT DE L'AJEMA

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

A. PREAMBULE

Créé en 2009, le Réseau AJEMA a plus que doublé ses capacités d'accueil au cours de la dernière décennie. Il est le second réseau d'accueil de jour des enfants du canton derrière celui de Lausanne. En 2020, constatant que la liste d'attente affichait toujours un nombre important de demandes restées sans réponse, cela a donné lieu au préavis N° 2/02.2020 permettant l'obtention d'un crédit supplémentaire relatif à un premier mandat d'étude du réseau.

Cette étude a été menée par la société *Interface* et orientée principalement sur la question de la taille du réseau. Dans le cadre de cette étude, des ateliers réunissant l'ensemble des communes membres du Réseau AJEMA se sont organisés, lors desquels plusieurs insatisfactions ont entre autres été exprimées. Finalement, la réponse apportée était que la taille du réseau n'était pas la source des différents problèmes, et n'a pas pu apporter de réponse tangible autre que la nécessité à travailler sur la gouvernance et le périmètre en simultané.

Courant 2022, le CODIR a validé la réalisation d'une nouvelle étude qui visait notamment à investiguer les différentes formes de réseaux possibles par l'intermédiaire d'un consultant externe. Ladite étude, financée par la FAJE, s'est déroulée de juin à novembre 2022. Les résultats ont été présentés le 4 mai dernier à Tolochenaz, lors d'une séance plénière exceptionnelle réunissant les communes membres et dont les résultats ont été transmis par lien vidéo sur le site de l'ARASMAC pour les absents. Lors de cette séance, les représentants communaux ont pu participer à un sondage sur diverses orientations présentées le soir même.

B. SITUATION ACTUELLE

1. Mécontentement des communes

L'étude menée en 2022 a mis en exergue que l'AJEMA rencontre des difficultés en raison de son incapacité actuelle à initier la création de places d'accueil au sein de son périmètre. Le constat d'insatisfaction récolté lors de la séance du 4 mai 2023 par le biais du sondage et de discussions en lien avec la présentation ont pu confirmer la nécessité de traiter de la gouvernance et d'aborder un problème de découpage lié aux UAPE réparties sur 6 associations scolaires : ASIABE-APPLES, ASICOVV-Gollion, ASIME-Morges, ASISE-St-Prex, ASSAGIE-Aubonne, EPSP-Préverenges avec également pour conséquence un manque de confiance des communes et de la population envers le Réseau.

2. Création de places et plan de développement

Jusqu'ici, le Réseau dépend des opportunités présentées par les communes, les associations ou les fondations, qui viennent vers l'AJEMA pour proposer des partenariats. En conséquence, l'AJEMA se trouve conditionnée par les opportunités qui se présentent pour réaliser son plan de développement, présenté tous les cinq ans à la FAJE dans le cadre de la reconnaissance des réseaux d'accueil de jour pour enfants et elle ne peut, en sa forme actuelle, être "maître" de son plan de développement.

3. Suivi de la gestion des structures indépendantes

Il ressort également que le suivi de la gestion des structures indépendantes rend la gestion des coûts difficilement homogène avec parfois des disparités importantes d'une structure à l'autre. Un exemple concret est la taxation de revenus qui peut laisser une certaine marge d'interprétation suscitant parfois une incompréhension des parents.

4. But optionnel de l'ARASMAC

Enfin, il est à relever que le fait que l'AJEMA soit un but optionnel de l'ARASMAC alors qu'il occupe la majeure partie des points à traiter lors des Conseils intercommunaux où 22 communes sur les 56 ne sont pas concernées suscite une problématique supplémentaire.

C. ANALYSE DE LA DERNIERE ETUDE

1. Types de Réseaux possibles

- I. Un Réseau subventionneur est un réseau au sein duquel chaque entité (structure) est indépendante. Elle a son propre Comité qui est l'employeur du personnel travaillant au sein du lieu d'accueil. Chaque structure membre s'engage au travers d'une convention d'adhésion avec l'AJEMA à appliquer la politique tarifaire du Réseau, ses conditions générales, ses directives ainsi que les échéances en matière de finances. Le Réseau se charge quant à lui de reverser les subventions cantonales à chaque lieu d'accueil membre. Le Réseau AJEMA fonctionne actuellement de cette manière.

- II. Un Réseau employeur est un Réseau qui facilite la création des lieux d'accueil en déchargeant les communes. Il est l'employeur de l'ensemble du personnel des structures qui le composent. Il n'y a donc aucune convention qui lie Réseau et structure. Le Réseau s'occupe de l'ensemble des processus en lien avec ses lieux d'accueil, de la construction ou location, en passant par le suivi du personnel jusqu'aux aspects pédagogiques. Le Réseau employeur a une plus grande maîtrise de ses coûts puisqu'il établit directement les budgets de l'ensemble de ses structures.

- III. Un Réseau hybride est un Réseau qui est à la fois subventionneur et employeur. En somme, un Réseau hybride peut à la fois être composé de lieux d'accueil qui sont membres par l'intermédiaire d'une convention d'adhésion et avoir des structures dont il est directement l'employeur.

2. Gouvernances possibles

Un réseau peut être soit totalement indépendant, soit être géré administrativement par une entité tierce, soit être un but optionnel d'une association intercommunale. Le Réseau AJEMA est actuellement un but optionnel de l'ARASMAC.

Les solutions sont de sortir l'AJEMA du but optionnel ou le status quo. Si l'option de sortir l'AJEMA du but optionnel de l'ARASMAC est retenue, il y a lieu de définir qui peut gérer ce réseau. Doit-il devenir totalement autonome et indépendant ou doit-on opter pour une gestion par une autre entité au niveau administratif, par le biais d'un mandat de gestion administratif ?

D. SOLUTIONS PRECONISEES

1. Réseau hybride

Après une analyse approfondie des différentes alternatives examinées dans le cadre de l'étude, le Comité de direction (CODIR) recommande au Conseil intercommunal d'adopter la variante de **Réseau hybride**, qui a émergé comme la solution la plus adaptée aux besoins à venir du Réseau AJEMA.

Concrètement, faire de l'AJEMA un réseau "hybride", signifie que l'AJEMA pourrait à la fois être un réseau subventionneur, comme actuellement, et simultanément devenir l'employeur et l'exploitant de ses propres lieux d'accueil. Le Réseau hybride permettrait d'avoir une gestion financière plus efficiente puisque le Réseau aurait directement en charge l'administration financière des structures dont il est l'employeur.

Cette nouvelle structure permettrait de soulager les communes dans la création de places puisque ces dernières n'auraient « plus qu'à » mettre à disposition des locaux. Les communes pourraient envisager de contacter l'AJEMA en indiquant qu'elles ont des locaux à mettre à disposition et l'AJEMA prendrait ensuite en charge l'intégralité du projet de A à Z, de l'engagement du personnel, à la gestion en passant par tous les autres aspects nécessaires pour la création et le fonctionnement des lieux d'accueil. En d'autres termes, les communes ne se préoccuperaient que de la partie immobilière, tandis que l'AJEMA assumerait la responsabilité de toutes les étapes du processus.

2. Sortir du but optionnel

Le CODIR préconise également que l'AJEMA ne soit plus un but optionnel de l'ARASMAC. Il propose qu'elle devienne une Association indépendante. La gestion d'un Réseau d'accueil de jour des enfants est un champ complexe et en constante évolution. Il revêt ses spécificités et les enjeux politiques, sociétaux et financiers qui en découlent requièrent de bénéficier d'une structure spécifique et des corps de métiers exclusivement dédiés aux activités de l'AJEMA. Rappelons que l'AJEMA, compte 31 structures d'accueil, ce qui en fait le deuxième Réseau d'accueil de jour du canton de Vaud.

3. Gouvernance de la nouvelle structure AJEMA

Le CODIR est persuadé du bienfondé d'un contrat de gestion administratif par le biais de l'ARASMAC. Cette solution offre plusieurs avantages importants à prendre en compte :

- Une connaissance du réseau avec des compétences déjà existantes sont des atouts majeurs pour favoriser cette solution.
- Meilleure autonomie de l'AJEMA en ayant ses propres statuts et son Comité de direction, tout en maintenant un lien solide avec l'ARASMAC. Cela permettrait à l'AJEMA de se concentrer sur ses missions spécifiques en bénéficiant du soutien et de la coordination de l'ARASMAC tout en ayant la possibilité de créer et d'exploiter directement des lieux d'accueil. Elle deviendrait donc l'employeur des équipes éducatives et répondrait à l'exigence de la FAJE en matière de création de places d'accueil.
- Préservation des conditions de travail du personnel engagé qui est un aspect capital de cette variante. Cela garantirait la continuité des avantages tels que le 2e pilier et pourrait jouer un rôle important dans la satisfaction et la fidélisation du personnel.

4. Uniformiser la gestion administrative, financière et RH

Actuellement nous identifions deux problèmes majeurs :

- Variation d'interprétation des directives budgétaires par plusieurs structures membres de l'AJEMA, ce qui compromet la transparence financière.
- Incohérences dans la gestion administrative entre les différents lieux d'accueil, malgré des directives existantes.

La solution envisagée est une harmonisation des pratiques à travers l'ensemble de l'association pour assurer une meilleure gouvernance et transparence.

Et pour y arriver, la mise en place progressive d'un système centralisé pour la partie administrative et financière des structures indépendantes (subventionneurs) est indispensable. C'est pourquoi, à compter du 1er août 2023, toute nouvelle structure d'accueil qui rejoint l'AJEMA, confie à cette dernière sa gestion administrative offrant ainsi une égalité de traitement pour chaque cas, une spécialisation des fonctions et donc une meilleure continuité des activités mais également à terme des économies d'échelle. Cette centralisation administrative n'engendre aucun surcoût puisqu'elle est facturée aux lieux d'accueil qui auraient dans tous les cas alloués des ressources à l'interne pour la gestion administrative.

Enfin au niveau ressources humaines (RH), chaque lieu d'accueil agit actuellement comme son propre employeur, ayant sa propre échelle salariale et ses propres pratiques de

recrutement. Ce modèle crée une compétition indésirable pour le personnel qualifié au sein même du Réseau, ce qui est problématique dans un marché du travail déjà tendu, où l'on peine à recruter et fidéliser le personnel.

En faisant évoluer l'AJEMA vers un Réseau hybride, cela amènerait à une centralisation de l'emploi et à la création d'un département RH. Cela permettrait une gestion plus uniforme et efficace du personnel, une gestion de la formation et du développement de carrière, tout en facilitant le suivi des employé·e·s au sein des différents lieux d'accueil, sans oublier une meilleure gestion des coûts en termes de personnel. A noter que le personnel des structures compétent et qui ne serait alors plus utile aux structures, pourrait être intégré au nouveau département RH.

E. DIVISION A L'INTERNE DE L'AJEMA ENTRE LE PRESCOLAIRE ET LE PARASCOLAIRE : UAPE SUR LE MEME DECOUPAGE QUE LES ASSOCIATIONS SCOLAIRES

Un fonctionnement en îlots pour le parascolaire

L'existence d'une entité AJEMA indépendante nous amène à repenser le développement de l'offre parascolaire de manière novatrice. Notre proposition consiste à envisager ce système au sein du Réseau sous forme d'îlots, correspondant aux associations scolaires. Les communes membres de chaque îlot auraient la capacité de définir le nombre de places à ouvrir et leur emplacement en collaboration avec l'AJEMA. Cette variante répondrait de manière optimale aux besoins des communes car, en ce qui concerne l'accueil parascolaire, il y a très peu de perméabilité contrairement à l'accueil préscolaire. En d'autres termes, ce sont les communes qui utilisent effectivement les heures d'accueil qui auraient un pouvoir décisionnel sur le développement de l'offre au sein de leur îlot. L'accueil préscolaire ne serait pas impacté par ce changement de paradigme.

F. CONFIGURATION ACTUELLE AMELIOREE

Comme l'indiquait la FAJE, lors de sa présentation au CI du 30 mars dernier, il est capital de maintenir une taille adéquate en termes de communes membres pour éviter de retenir les parents "captifs" d'un petit réseau. En effet, il est impératif de souligner que la constitution de plusieurs réseaux avec un nombre de communes restreint obligerait lesdits réseaux à conclure des accords inter-réseaux pour répondre aux demandes des familles, ce qui rendraient encore plus complexes les démarches administratives. De plus, il est essentiel de rappeler que le canton ne souhaite pas un éclatement qui conduirait à la formation d'une multitude de petits réseaux à l'échelle cantonale.

La volonté est que l'AJEMA s'engage dans une collaboration étroite avec les communes et que le Réseau soit à l'origine de la création de places d'accueil, tout en assumant le rôle d'exploitant des lieux d'accueil. Cela impliquerait une nouvelle synergie et une coopération entre l'AJEMA et les municipalités.

Dans cette perspective, il est également important de laisser la porte ouverte à des partenariats avec des structures publiques – privées afin de répondre de manière flexible aux besoins en matière d'offre d'accueil.

En considérant les aspects décrits ci-dessus, nous estimons que la variante de l'AJEMA comme Réseau hybride indépendant avec mandat de gestion administrative auprès de l'ARASMAC, offre une solution d'avenir optimale combinant l'autonomie de l'AJEMA avec les avantages d'une gestion coordonnée par l'ARASMAC. Cette organisation répondrait aux besoins opérationnels, financiers et de personnel tout en maintenant des liens importants avec les enjeux politiques, sociaux et d'accueil de jour des enfants. L'organisation décrite ci-dessus permettrait d'être en capacité de répondre à l'exigence de la FAJE en matière de contrôle du plan de développement quinquennal tout en déchargeant les communes de tâches très spécifiques en lien avec l'accueil de jour.

Il convient de souligner que les structures qui sont déjà membres de l'AJEMA pourront conserver leur autonomie actuelle si elles le souhaitent. Elles auront la possibilité de maintenir leur mode de fonctionnement actuel, sans être contraintes par les nouvelles évolutions structurelles ou de se rallier au nouveau système. Cela garantit la continuité et la souplesse pour les membres existants de l'AJEMA.

Le Comité directeur soutient unanimement cette proposition qui permettrait de conserver la taille du réseau telle qu'elle existe à ce jour tout en la rendant plus efficiente.

G. CONCLUSIONS

Vu ce qui précède, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir voter les conclusions suivantes :

LE CONSEIL INTERCOMMUNAL DE L'ARASMAC

- vu le préavis du Comité de direction,
- après avoir pris connaissance du rapport de la commission chargée de l'étude de cet objet,
- considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

d é c i d e:

- 1) D'approuver que le CODIR étudie la création d'une Association AJEMA indépendante au bénéfice d'un mandat de gestion auprès de l'ARASMAC et en capacité de créer et d'exploiter des lieux d'accueil.
- 2) D'octroyer un crédit d'étude d'un montant de CHF 30'000.- afin de pouvoir travailler sur les exigences en matière juridique et organisationnelle du modèle proposé, ainsi que sur les impacts financiers.

Adopté par le Comité de direction dans sa séance du 5 octobre 2023.

Au nom de l'ARASMAC

Valérie Induni
Présidente

Anthony Vieira
Directeur

Préavis présenté au Conseil intercommunal en séance du 30 novembre 2023.