

RAPPORT N° 93
AU CONSEIL COMMUNAL

**CONCEPT 2020 DE L'ACCUEIL DE LA
PETITE ENFANCE**

Déléguee municipale : Mme Stéphanie Schmutz

Nyon, le 11 février 2013

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

I. Introduction : Pourquoi un schéma directeur ?

La Ville de Nyon a connu ces dernières années un dynamisme économique et démographique exceptionnel dont il est prévu qu'il se poursuive ces prochaines décennies. L'accueil d'entreprises proposant de nouveaux emplois et l'arrivée de nombreux habitants nécessitent notamment la mise en place d'infrastructures. La Ville a ainsi planifié des plans de quartier à réaliser à court, moyen et long termes. Dans son « Programme de législature 2011 – 2016 » rendu public en juin 2012, la Municipalité annonce qu'«*en tenant compte des plans de quartiers en voie de légalisation, Nyon devrait compter 25'000 habitants en 2020 alors que le nombre d'emplois devrait avoisiner 15'000 à la même date, contre 12'000 à ce jour*»¹. Dans cette perspective, la Municipalité prévoit de doter la Ville des infrastructures nécessaires. L'objectif N°4 de son programme est de «*compléter l'offre des structures d'accueil des enfants (crèches, garderies, structures d'accueil familial de jour et UAPE)*». Les actions pour y parvenir sont précisées :

- définir un concept de développement des places d'accueil avec des objectifs à atteindre et un calendrier de réalisation ;
- développer le réseau d'accueil de jour des enfants (crèches, UAPE, etc.).

Les structures de prise en charge des enfants entre 0 et 4 ans (préscolaire) pendant la journée font partie des équipements et infrastructures à développer pour répondre aux besoins de la population. La constitution vaudoise adoptée en 2003 par le peuple prévoit, notamment, qu'«*en collaboration avec les partenaires privés, l'Etat et les communes organisent un accueil préscolaire et parascolaire des enfants*» (article 63 Cst-VD). La loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE), adoptée par le Grand Conseil en 2006, qui vise à inciter à la création de places d'accueil, en constitue la loi d'application.

Nous sommes dès lors confrontés à deux défis majeurs pour les prochaines décennies : d'une part, faire face à une évolution démographique galopante qui verra la Ville se métamorphoser et, d'autre part, répondre à la demande exponentielle de places de garde due à la quasi généralisation de la prise d'emploi par les deux conjoints dans le ménage.

Le présent rapport tente de se projeter dans la prochaine décennie, et de se préparer au mieux à mettre en place dans les temps les infrastructures de garde nécessaires à une intégration réussie des familles dans la cité.

Ce document ne concerne que l'accueil de jour **préscolaire**, à savoir les enfants de 0 à 4 ans, partant du principe que le préavis sur la planification des infrastructures scolaires et parascolaires traite déjà de l'accueil des écoliers (enfants de 4 à 11 ans).

2. Etat de la situation

2.1. L'accueil de jour des enfants : croisement de plusieurs politiques

Les structures de prise en charge des enfants pendant la journée s'inscrivent au croisement de plusieurs politiques publiques, qui répondent aux nouvelles réalités sociales et aux défis qui en découlent :

¹ Municipalité de Nyon.- 2012. - Programme de législature 2011 – 2016. Nyon, une ville en mutation - Nyon, juin 2012, p. 3

- Politiques familiales : elles permettent aux parents de concilier vie professionnelle et vie familiale ;
- Politiques sociales : elles contribuent à l'autonomie financière des familles, notamment des familles monoparentales ou à faible revenu, et participent à l'intégration sociale des enfants dans la vie de la cité ;
- Politiques économiques : elles permettent à l'économie de disposer des compétences et des forces de travail supplémentaires fournies par les femmes au bénéfice d'une formation qualifiée ;
- Politique de promotion de l'égalité des chances : des places de garde en suffisance contribuent sensiblement à l'égalité entre femmes et hommes dans le monde du travail comme au sein de la famille. Les parents peuvent choisir plus librement, d'une part, qui travaille et à quel taux d'occupation et, d'autre part, qui s'occupe des enfants. Les femmes en sont les premières bénéficiaires.

Les structures d'accueil peuvent ainsi constituer un outil efficace au service d'un développement harmonieux de la Ville.

Dans le canton de Vaud, comme dans l'ensemble de la Suisse, la problématique de l'accueil extrafamilial des enfants est inscrite depuis de nombreuses années à l'agenda des collectivités publiques. Après avoir été considérée comme relevant de la sphère privée des familles, la prise en charge des enfants hors de leur milieu familial pendant la journée constitue désormais un « problème public »², devant faire l'objet d'une action des responsables politiques. En témoigne l'évolution des législations tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal qui visent à développer les structures d'accueil tout en assurant leur qualité. En témoignent également les nombreuses études menées pour attester du manque de places d'accueil ou de l'impact positif pour la société de la création de structures d'accueil³.

2.1.1. Les missions de l'accueil de jour des enfants

La législation actuelle dans le canton de Vaud a pour objectif de déterminer un certain nombre d'éléments pour s'assurer que les enfants sont pris en charge dans des conditions permettant leur bon développement, et pour répartir les compétences entre les collectivités publiques et les familles, s'agissant en particulier du financement.

On relèvera à cet égard que de nombreuses voix s'élèvent pour souligner que l'accueil de jour des enfants ne permet pas seulement une meilleure conciliation entre la vie familiale et professionnelle des parents, mais que les structures remplissent aussi une mission éducative et d'intégration. Ainsi, pour beaucoup, cette mission devrait s'inscrire dans le cadre d'une politique publique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE), qui n'est pas synonyme de scolarisation précoce, mais qui vise à stimuler leurs capacités d'apprentissage et leur bonne intégration sociale, grâce à un encadrement de qualité⁴.

² Voir Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.). 2004.- *Dictionnaire des politiques publiques*. – Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques. – pp.347-354

³ On citera ici à titre d'exemples le programme fédéral d'impulsion à la création de structures d'accueil lancé en 2003 pour une période de quatre ans, et renouvelé déjà à deux reprises, l'adoption ou la modification de lois cantonales sur l'accueil de jour des enfants dans les cantons de Genève, Neuchâtel, Vaud, etc., l'état des lieux sur l'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse mené en 2010 par la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales ou encore l'étude intitulée « *La Crèche est rentable, c'est son absence qui coûte* » menée en 2003 sous les auspices de la Conférence latine des déléguées à l'égalité qui confirme que pour un franc investi les crèches rapportent 3 francs à la collectivité.

⁴ L'importance de la qualité de l'accueil pour le bon développement de l'enfant est relevée par les experts de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) lorsqu'ils synthétisent et analysent les résultats des recherches menées dans différents pays sur la question de l'emploi maternel et le bien-être de l'enfant – voir OCDE.- 2011.- *Assurer le bien-être des familles*.- Paris : OCDE., pp. 210 et ss.

Cette mission d'intégration sociale des enfants et de leurs parents que peuvent jouer les structures d'accueil dans les pays industrialisés est soulignée par les experts de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE). Ils relèvent dans leur rapport de 2011 sur le bien-être des familles que «*Les enfants des familles à faible revenu, des familles monoparentales ou dont les parents sont issus de minorités ethniques fréquentent moins les structures d'accueil que leurs pairs mieux lotis. Les raisons pour lesquelles ils n'utilisent pas ces services sont notamment le coût et le manque de transports et le fait que les mères immigrées restent chez elles. Pourtant, les enfants des groupes socio-économiques défavorisés qui sont le plus à risque sont probablement ceux qui tireraient le plus grand profit (au plan social, émotionnel et académique) de ces activités*». Ils ajoutent que «*l'accès à des services formels de garde à un prix abordable aide les parents de ces familles à prendre un emploi rémunéré, réduit les risques de pauvreté et contribue au développement des enfants*»⁵.

2.2. Le cadre légal de l'accueil de jour

2.2.1. Au niveau fédéral

Les chambres fédérales ont adopté le 15 juin 2012 un nouvel article constitutionnel sur la politique de la famille (art. 115a). Cet article prévoit que la Confédération et les cantons doivent encourager les mesures permettant de concilier la vie de famille et l'exercice d'une activité lucrative ou la poursuite d'une formation. Les cantons doivent en particulier pourvoir à une offre appropriée de structures de jour extrafamiliales. Cette modification de la Constitution sera soumise à l'approbation du peuple et des cantons le 3 mars 2013.

Art. 115a Cst. - Politique de la famille :

1. *Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les besoins des familles. Elle peut soutenir les mesures destinées à les protéger.*
2. *(nouveau) La Confédération et les cantons encouragent les mesures permettant de concilier la vie de famille et l'exercice d'une activité lucrative ou une formation. Les cantons pourvoient en particulier à une offre appropriée de structures de jour extrafamiliales et parascolaires.*
3. *(nouveau) Si les efforts des cantons ou de tiers ne suffisent pas, la Confédération fixe les principes applicables à la promotion des mesures permettant de concilier la vie de famille et l'exercice d'une activité lucrative ou une formation.*

2.2.2. Au niveau cantonal

La Constitution cantonale vaudoise prévoit, dans son article 63, al. 2, que «*en collaboration avec les partenaires privés, l'Etat et les communes organisent un accueil préscolaire et parascolaire des enfants*».

En application de cet article constitutionnel, le législateur a proposé la loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE), adoptée le 20 juin 2006 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Reflet d'une intention politique forte et convergente en faveur du déploiement des structures d'accueil de jour destinées aux enfants de moins de 12 ans, la loi poursuit une double ambition, créer un grand nombre de places supplémentaires et promouvoir la qualité de l'accueil.

Le caractère novateur de cette loi tient pour l'essentiel en trois aspects :

- réunir les forces des communes, des structures d'accueil et des entreprises, pour développer l'offre en places de garde ;
- mettre en place la Fondation d'accueil de jour des enfants (FAJE), comme instance de subventionnement ;
- favoriser le partenariat public – privé pour le financement de nouvelles places.

⁵ OCDE.- 2011.- *Assurer le bien-être des familles*. - Editions OCDE, p. 165

En termes de qualité d'accueil, la loi prévoit que les places de garde doivent satisfaire aux conditions du régime d'autorisation et de surveillance au sens de l'Ordonnance et de la LAJE.

L'Office de l'accueil de jour des enfants (OAJE) est l'autorité cantonale compétente. Il est notamment chargé, après consultation des milieux concernés, de fixer, dans des cadres de référence et des référentiels de compétence, les titres, attestations et autres conditions pour l'octroi et le maintien de l'autorisation des personnes et des institutions à pratiquer l'accueil de jour des enfants au sens de la LAJE.

Sont concernées les accueillantes en milieu familial, les structures d'accueil collectif préscolaire (structures accueillant plusieurs enfants n'ayant pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire) ainsi que les structures d'accueil parascolaire (structures accueillant des enfants en âge de scolarité obligatoire jusqu'à 12 ans, pour au moins deux des trois types d'accueil que sont l'accueil du matin, l'accueil de midi et l'accueil l'après-midi après l'école).

Il existe à ce jour trois cadres de référence et référentiels de compétences pour l'accueil de jour des enfants : le premier pour l'accueil collectif préscolaire, le deuxième portant sur l'accueil collectif parascolaire et le troisième sur l'accueil familial des enfants. Ces directives fixent notamment le nombre de professionnels et d'auxiliaires qui doivent être présents en fonction du nombre d'enfants accueillis et précisent certaines exigences en matière de locaux et d'hygiène.

2.3. Les réseaux d'accueil de jour des enfants

2.3.1. Constitution des réseaux

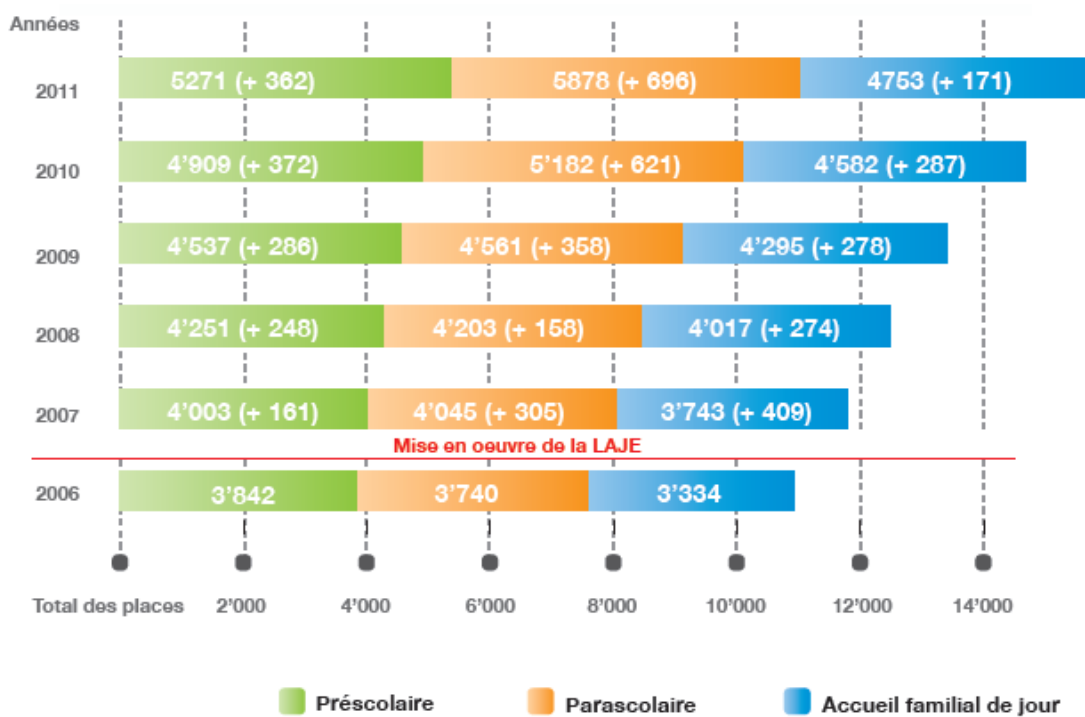
Sous l'impulsion de la FAJE, ce ne sont pas moins de 29 réseaux d'accueil qui ont été créés depuis 2008. A ce jour 339 communes sur les 375 que compte le canton ont adhéré à un réseau. En 2011, 99 % des enfants de moins de 13 ans habitent une commune qui a adhéré à un réseau d'accueil.

Pour être reconnu et bénéficier du subventionnement de la FAJE, un réseau doit remplir notamment les conditions suivantes :

- mettre en place une politique tarifaire qui tienne compte du revenu des parents, qui garantisse l'accessibilité financière des prestations d'accueil, sachant que le montant facturé aux parents ne peut en aucun cas dépasser le coût moyen de la prestation au sein du réseau ;
- donner accès aux enfants des habitants ou des employés des membres du réseau à toute l'offre d'accueil collectif et familial proposée par les structures membres du réseau ;
- offrir des places d'accueil pour les enfants, dans deux au moins des trois types d'accueil suivants : accueil collectif préscolaire, accueil collectif parascolaire, accueil familial de jour ;
- présenter un plan de développement de l'offre en places d'accueil tendant à une taille optimale du réseau ;
- définir, en cas d'insuffisance de places, des critères de priorité tenant compte notamment du taux d'activité professionnel des parents, de la situation sociale des familles et des besoins en accueil d'urgence.

Dès la mise en œuvre de la LAJE, assortie des mesures d'incitation à la création de places, on a constaté une forte augmentation du nombre de places à disposition dans le canton comme le montre le tableau suivant :

Tableau N° 1



2.3.2. Le réseau nyonnais

Pour pouvoir bénéficier des subventions de la FAJE, la Ville de Nyon a mis en place son propre réseau d'accueil de jour des enfants en 2009. Si l'on considère uniquement le préscolaire, ce réseau est composé de 3 structures d'accueil collectif, de la structure de coordination des accueil en milieu familiale (AMF), et de crèches d'entreprises, telles que les Hublotins (Hublot), Crechendo (La Mobilière) et Les Lionceaux (Generali).

Le tableau N°1 en page 9 présente ces structures.

Les prestations du réseau nyonnais sont octroyées en premier lieu aux ménages domiciliés à Nyon dont les deux parents occupent un emploi ou sont en recherche d'emploi et sont inscrits à l'office régional de placement ou sont étudiants. De plus, les personnes qui travaillent pour une entreprise ayant adhéré au réseau nyonnais ont également accès aux places d'accueil. Les places résiduelles sont octroyées aux Nyonnais qui souhaitent une place d'accueil dans un but de socialisation de l'enfant ou aux enfants membres d'un réseau ayant passé une convention avec le réseau nyonnais. Cela explique pourquoi certaines places d'accueil peuvent être occupées par des non Nyonnais.

Les inscriptions sont enregistrées en liste d'attente auprès du guichet central au SASEJ. A l'aide d'un logiciel informatique en réseau qui relie le guichet central et les structures d'accueil, les directeurs de crèches peuvent « puiser » l'enfant qui correspond au taux de fréquentation de la place libre. Ainsi, les parents n'ont pas besoin de s'inscrire auprès de toutes les crèches de la Ville pour obtenir une place.

Par ailleurs, les revenus des parents sont désormais contrôlés par le secrétariat central du réseau, et non plus par les structures d'accueil. Ces dernières peuvent dès lors se concentrer sur leur mission pédagogique, à savoir l'accueil des enfants dans des conditions de sécurité maximum, la relation avec les parents et la gestion des équipes éducatives, notamment.

2.3.3. Politique tarifaire

Le réseau nyonnais applique une politique tarifaire en fonction du revenu des familles, que toutes les structures ont adoptée en entrant dans le réseau : la facturation se fait au forfait pour l'accueil préscolaire en structure, et à l'heure de garde et au repas/collation pour l'accueil familial de jour.

A la constitution du réseau au 1^{er} janvier 2009, la Municipalité a souhaité favoriser et promouvoir les politiques sociales et familiales envers ses habitants, en adoptant une politique tarifaire qui permette d'accueillir les enfants de toutes les familles, quels que soit leur statut social, leur niveau de revenu et la composition du ménage. Il s'agissait de ne pas oublier les groupes socio-économiques défavorisés en proposant une grille tarifaire et des rabais fratries qui tiennent véritablement compte de la situation économique de toutes les familles.

Dès lors, les tarifs et rabais fratries du réseau nyonnais sont fixés de manière à ce que le taux effort demandé aux parents ne dépasse en aucun cas 19% (charges de la garde d'enfant par rapport au revenu brut).

Tableau N° 2

Préscolaire – taux de fréquentation de 100 %						
Revenu mensuel brut du ménage	Pension payée par un ménage avec 1 enfant placé	Taux effort	Pension payée par un ménage avec 2 enfants placés	Taux effort	Pension payée par un ménage avec 3 enfants placés	Taux effort
7000	979	14%	1078	15%	1176	17%
10000	1486	15%	1634	16%	1782	18%
13000	1993	15%	2192	17%	2391	18%
16000	2500	16%	2750	17%	3000	19%
20000	2500	13%	3150	16%	3750	19%
25000	2500	10%	3600	14%	4725	19%
40000	2500	6%	5000	13%	7500	19%

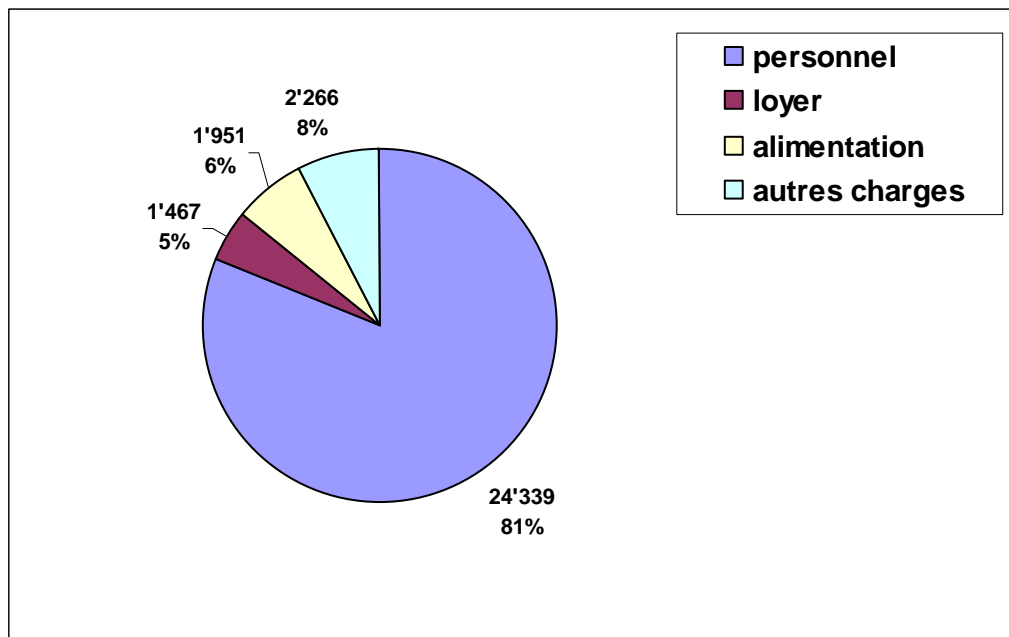
2.4. Coût et financement de l'offre d'accueil

2.4.1. Coût de la place de garde

Structure d'accueil collectif

La structure des coûts complets dans les crèches nyonnaises est la suivante (coût annuel pour une place de garde, selon comptes 2011):

Graphique N° 1



On constate que les charges du personnel éducatif représentent la part la plus importante, soit 70% des charges totales, ce qui est considéré comme normal par comparaison avec la moyenne cantonale qui est de 75% (y.c. le personnel administratif). La subvention de la FAJE est actuellement calculée à hauteur de 22% des charges du personnel éducatif de toutes les structures du réseau.

Les autres charges importantes sont les loyers, les frais de restauration et les frais administratifs. La place de garde à Nyon sera un peu plus chère qu'en d'autres régions au vu des loyers pratiqués. En moyenne nyonnaise, une place de garde en accueil collectif préscolaire coûte CHF 30'000.- par année (comptes 2011).

Accueil familial

Concernant l'accueil familial, le coût de l'heure de garde est de CHF 8.70, qui comprend CHF 6.- de salaires versés aux accueillantes, soit 70% du coût. L'alimentation, la structure de coordination et les frais administratifs constituent le solde. Une place de garde en accueil familial représente un coût annuel d'environ CHF 23'000.- par place (233 jours à raison de 11h de garde par jour).

2.4.2. Financement

Les places de garde en **accueil collectif** sont financées pour l'essentiel par trois partenaires :

- les parents, qui participent en moyenne à 50% au financement du coût des places. Ce qui n'est de loin pas le cas partout, puisqu'à Lausanne, les parents ne financent que 23 % des places, et à Renens encore moins. On constate par ces comparaisons que le niveau moyen des revenus des parents placeurs à Nyon est relativement élevé par rapport aux régions du centre et de l'Est vaudois ;
- la Commune, qui finance à hauteur de 35% ;
- la FAJE, qui couvre les 15% restant.

En appliquant les données ci-dessus aux coûts annuels, on constate qu'une place de garde en accueil collectif préscolaire coûtera à la Commune un montant de CHF 10'500.- par année.

Cet effort communal représente la part non payée par les parents qui bénéficient de la politique tarifaire en fonction du revenu.

En **accueil familial**, la place de garde est financée à 68% par les parents, à 22% par la Commune, et à 10% par la FAJE.

2.5. L'offre actuelle d'accueil préscolaire

La Ville de Nyon a une longue tradition en matière d'accueil de jour des enfants, puisque l'origine de la Crèche Croquelune remonte à la fin du XIXème siècle déjà. L'offre actuelle se caractérise par une diversité des prestations proposées aux familles, pour les enfants et les jeunes jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. En effet, les enfants et les jeunes jusqu'à la fin de l'école obligatoire peuvent avoir accès à un accueil ou à des prestations de prise en charge proposées ou organisées par :

- des structures communales d'accueil collectif préscolaire et parascolaire ;
- des lieux d'accueil du matin et du midi pour les enfants de 4 à 11 ans, gérés par la Commune ;
- des accueillantes en milieu familial (AMF), salariées par la Commune ;
- un centre communal d'animation des jeunes et une maison de quartier ;
- des structures d'accueil collectif privées soutenues par la Ville, y compris des structures mises en place par des entreprises dont des places sont réservées pour des Nyonnais ;
- les établissements scolaires, le cas échéant avec un financement communal (devoirs surveillés et aide aux devoirs notamment) ;
- des structures d'accueil collectif privées non soutenues par la Ville, parmi lesquelles on trouve notamment des jardins d'enfants ou halte-jeux pour les plus jeunes, une structure où l'accueil des écoliers est sans inscription et gratuit, ou encore l'offre d'accueil proposée par des écoles privées en plus de la scolarisation publique des enfants.

On relèvera ici que les structures d'accueil parascolaires (UAPE) et les accueils du midi et du matin seront en principe gérés à l'avenir par la Commune, contrairement aux crèches. En effet, les Communes sont responsables de la mise en place de la journée continue de l'élève dès la première année primaire Harnos (4 ans). A ce titre, les services communaux sont chargés d'assurer une certaine coordination entre les prestations scolaires et parascolaires.

Ce rapport présente, dans le *tableau 1* ci-dessous, l'état des lieux des **prestations préscolaires uniquement**, en accueil collectif ou familial, dans les structures membres du réseau, objet principal du présent schéma directeur.

2.5.1. Le nombre de places préscolaires en 2012

Le tableau 1 présente les structures d'accueil collectif membres du réseau nyonnais (voir carte N°1, en annexe).

Tableau N° 3 : Structures d'accueil préscolaire et accueil familial de jour

Structures d'accueil collectif préscolaire	Nombre de places autorisées par l'OAJE liées au réseau	Nombre total d'enfants accueillis à un moment ou à un autre de la semaine *	Nombre d'enfants domiciliés sur le territoire de la commune de Nyon accueillis à un moment ou à un autre de la semaine
Le Carrousel	48	79	59
Crèche du Centre — Croquelune – Centre ville, Maison d'en Haut	114 (90 au Centre ville et 24 à la Maison d'en Haut)	187	175
La Crèche des Fontaines	54	80	66
Les Hublotins – crèche d'entreprise Hublot	5 places réservées pour le réseau nyonnais	6	6
Crechendo – crèche d'entreprise La Mobilière	8 places réservées pour le réseau nyonnais	10	10
Les Lionceaux - Crèche d'entreprise Generali (début 2013)	4 places réservées pour le réseau nyonnais	4	4
Total	233	366	320
Accueil familial de jour	186	144	144
Total Général	419	510	464

* Les structures d'accueil membres du réseau sont ouvertes à des enfants dont les parents ne sont pas domiciliés sur le territoire de la Commune, par l'intermédiaire de conventions signées avec des employeurs ou avec d'autres réseaux d'accueil de jour (conventions interréseaux).

Dans le courant de l'année 2012, le nombre de places aux Hublotins est passé de 3 à 5, et à Crescendo de 6 à 8 en 2011. De plus, dès le 1^{er} janvier 2013, nous avons signé une convention avec GENERALI, qui nous met à disposition 4 places dans sa crèche « Les Lionceaux ». L'excellente collaboration mise en place avec ces structures d'entreprises permet d'optimiser les coûts de l'accueil en occupant le maximum de places (taux d'occupation élevé).

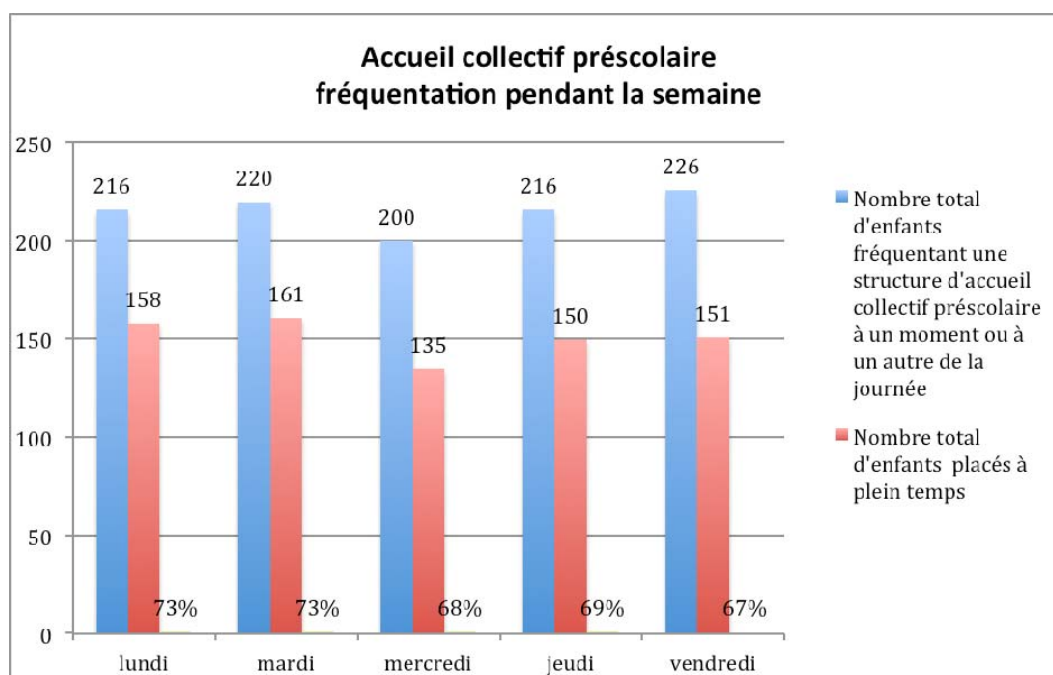
Le nombre d'enfants préscolaires nyonnais de 0 à 4 ans recensés au 30.9.2012 était de 989. Le tableau ci-dessus nous confirme que **47%** des enfants nyonnais sont accueillis à un moment ou un autre de la semaine dans une structure du service public.

D'autres enfants nyonnais sont accueillis dans des structures privées non subventionnées qui ne font pas partie du réseau. On estime leur nombre à une centaine, soit 10% environ des enfants nyonnais de 0 à 4 ans.

2.5.2. La fréquentation

Le graphique ci-dessous montre que le placement des enfants est réparti de manière très homogène sur les différents jours de la semaine. On constate que les enfants nyonnais qui fréquentent les structures d'accueil collectif sont placés à un taux de fréquentation moyen de 59%. De plus, il est intéressant de constater que de 67% à 73% des enfants placés fréquentent les structures à plein temps en préscolaire.

Graphique N° 2



Graphique 2 : Accueil collectif préscolaire, fréquentation pendant la semaine

2.5.3. Le manque chronique de places d'accueil

A fin 2012, on constate qu'en accueil préscolaire collectif et familial, les structures subventionnées offrent 419 places pour 989 enfants (tableau 1), soit un **taux de couverture de 42,4 %**. Il s'agit du nombre de places offertes rapporté au nombre d'enfants du même âge dans la population.

A titre de comparaison, à Lausanne, en 2011, on comptait plus de 50 places d'accueil collectif pour 100 enfants de 0 à 4 ans. A Lausanne, le taux de placement moyen est de 68 %. A Genève, le taux de l'offre pour les 0 à 4 ans est passé de 25 % en 2001 à 35 % en 2010⁶. Les résultats de la votation populaire du 17 juin 2012 à Genève, où la population a accepté des textes prévoyant l'augmentation de l'offre d'accueil, témoignent du fait que la demande n'y est pas encore satisfaite.

La liste d'attente est toujours aussi importante : à fin décembre 2012, il y avait **121 demandes non satisfaites**, réparties comme suit :

- 53 demandes de bébés âgés de 0 à 18 mois ;
- 35 demandes d'enfants âgés de 18 à 30 mois ;
- 33 demandes d'enfants âgés de 30 mois à l'âge d'entrée en 1^{ère} primaire Harmos.

A noter que si l'on voulait répondre aux 121 demandes en souffrance (liste d'attente), il faudrait créer 93 places supplémentaires. En effet, on constate qu'une place est occupée en moyenne par 1,3 enfant, par le jeu du taux de fréquentation.

Il convient de tenir compte de ce taux dans le calcul du nombre de places à créer (voir chapitre 3.2).

⁶ DIPCS / SRED.- 2011.- op.cit., p. 46

3. Perspectives et objectifs

3.1. Perspectives en matière de développement démographique, notamment en ce qui concerne les enfants de 0 à 4 ans

L'accroissement de la population de la Ville pour cette prochaine décennie est désormais une donnée connue, dont la fiabilité se renforce au gré de l'avancement des plans de quartier et des constructions de logements en cours.

Le programme de législature de la Municipalité 2011-2016 prévoit l'arrivée de 2'400 habitants vers 2015 par rapport à 2011, et de 3'780 habitants supplémentaires vers 2020. Au total, ce ne sont pas moins de 6'180 habitants qui s'installeront à Nyon d'ici 2020.

Les secteurs importants qui accueilleront les nouveaux habitants sont identifiés. Il subsiste bien sûr encore quelques incertitudes sur les dates précises d'arrivée de ces personnes, ainsi que sur les structures familiales de ces ménages. Combien y aura-t-il d'enfants, de quels âges, et dans quelles temporalités ?

Différents facteurs influencent les perspectives démographiques, en particulier les caractéristiques du parc du logement, et notamment la disponibilité des logements pouvant accueillir des familles avec enfants. On peut noter à Nyon que les enfants les plus jeunes sont par classe d'âge en nombre plus important, comparativement aux adolescents. Cette situation se rencontre dans d'autres villes, les familles tendant à trouver des logements plus grands hors des centres après la naissance des premiers enfants. On relèvera aussi ici que l'existence d'une offre en structures d'accueil de jour pour les enfants, dès lors qu'elle est financièrement accessible aux familles, constitue un facteur favorisant la natalité.

Afin de calculer au plus près le nombre d'enfants de 0 à 4 ans attendu dans les quartiers en 2015 et 2020, il a été décidé de partir de l'hypothèse qu'il n'y aura pas de variations dans la structure de la population nyonnaise ces prochaines années, à savoir que le nombre d'enfants par année d'âge restera proche de la moyenne de celui des vingt dernières années. Le tableau 2 (en page 7) présente, pour l'ensemble du territoire communal, le nombre moyen d'enfants par année d'âge préscolaire pour 1'000 habitants, calculé sur la base des données des vingt dernières années (1991 – 2011).

Tableau N° 4 : En moyenne, nombre d'enfants par année d'âge pour 1000 habitants

En moyenne 1991 à 2011, nombre d'habitants	De 0 à 1 an	2 ans	3 ans	4 ans	Plus de 4 ans	Total
Ensemble du territoire communal	13.25	12.93	12.64	12.25	948.93	1000

3.1.1. Nombre d'enfants de 0 à 4 ans prévus aux horizons 2015/2020

Partant de cette hypothèse, il nous est possible d'estimer le nombre d'enfants de 0 à 4 ans qui devraient vivre à Nyon d'ici 2015 et d'ici 2020. Nous avons découpé la Ville en trois secteurs afin de cerner géographiquement les besoins en places de garde (voir carte en annexe). Les nombres ci-dessous sont calculés sur la base des indications figurant dans le Programme de législature 2011 – 2016 de la Municipalité, également repris dans le Préavis N° 89 (Planification scolaire et parascolaire). Le tableau 5 indique ces prévisions :

Tableau N° 5

Nombre d'enfants estimés de 0 à 4 ans	1 En Gravette- Stand/Tines- Marens Couchant- Fontaines		2 Le Reposoir- Chantemerle- Petite Prairie- Mangettes		3 Morâche- Clémenty-Centre Ville-Martinet- Perdtemps		TOTAL Ville de Nyon	TOTAL Ville de Nyon	TOTAL Ville de Nyon
	2015	2020	2015	2020	2015	2020	2015	De 2015 à 2020	2020
Nb d'habitants supplémentaires	552	1'981	1'151	860	691	940	2'394	3'781	6'175
Nb d'habitants total du secteur	7'550	9'531	9'002	9'862	5'137	6'077	21'689	/	25'470
Enfants de 0 à 4 ans suppl.	28	101	59	44	35	48	122	193	315
Enfants de 0 à 4 ans total	386	487	460	504	262	310	1'108	/	1'301

Le nombre des nouveaux habitants de 0 à 4 ans est dès lors estimé à environ **315** d'ici à 2020. Cette hypothèse nous permet de planifier la mise à disposition progressive de places de garde supplémentaires, en fonction des projets en cours dans les plans de quartiers à forte densité de population. Il sera également possible de mesurer en termes d'investissements et de budget d'exploitation ce que représente la création de ces nouvelles places de garde.

3.2. Nombre de places de garde à créer

On l'a vu plus haut, au 31 décembre 2012, ce sont 464 enfants nyonnais (cf. tableau N° 3) qui fréquentent une structure d'accueil à un moment ou à un autre de la semaine. L'existence d'une liste d'attente (121 demandes non satisfaites) montre que l'offre actuelle ne répond pas encore à la demande exprimée par les familles. En fait, les 464 enfants placés ajoutés aux 121 demandes non satisfaites nous donnent un nombre de 585. Il s'agit donc de **585 enfants, pour un total de 989 enfants de 0 à 4 ans inscrits à Nyon**. Ce sont donc environ **60%** des enfants nyonnais qui seraient susceptibles d'occuper une place d'accueil. Il s'agit de tenir compte de cet élément dans la planification de places à créer.

Ces 585 enfants, s'ils étaient tous placés, occuperaient 450 places (1 place est occupée par 1.3 enfant). Le taux de couverture (nb de places/nb d'enfants nyonnais) serait alors de **46 %**.

Différents éléments comparatifs – que ce soit avec la situation dans les pays industrialisés ou dans des villes voisines (Genève et Lausanne) – montrent que la demande devrait tendre à augmenter, et ce d'autant plus que le taux d'activité professionnelle des femmes en âge de procréer ne cesse de s'accroître également⁷.

Pour l'heure, dans une approche pragmatique de l'évaluation des besoins et des projections budgétaires de la Commune, la Municipalité se donne pour objectif de viser un **taux de couverture maximum de 46% pour le préscolaire**, même s'il devait subsister en fin de compte des besoins non satisfaits. On estime qu'une place de garde coûtera à la Commune plus de CHF 10'500.- en 2015, et que, dans un souci de maîtrise des coûts, la Municipalité ne souhaite pas s'engager actuellement au-delà de ce taux dans la planification de nouvelles places.

⁷ le taux d'activité professionnelle des femmes de 25 à 39 ans est passé de 72.3 % en 1991 à 79.3 % en 2001 et à 82.8 % fin 2011, et pour les femmes de 40 à 54 ans de 75.4 % en 1991 à 79.1 % en 2001 et à 85 % fin 2011. Source : Office fédéral de la statistique

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/02/blank/data/03.html>

NYON · RAPPORT N° 93 AU CONSEIL COMMUNAL

Le tableau suivant (N° 6) indique le nombre de places à créer pour 2015 et 2020 pour chacun des trois secteurs de la ville.

Tableau N° 6

Nombre de places à créer	1 En Gravette- Stand/Tines-Marens Couchant- Fontaines		2 Le Reposoir- Chantemerle-Petite Prairie-Mangettes		3 Morâche- Clémenty-Centre Ville-Martinnet- Perdtemps		TOTAL	TOTAL
	2015	2020	2015	2020	2015	2020	2015	2020
Estimation du total des enfants de 0 à 4 ans (v. tableau 5)	386	487	460	504	262	310	1108	1301
TOTAL enfants en demande de places (60% du total enfants)	231	292	276	302	157	186	665	780
Nb de places nécessaires pour couvrir l'ensemble des besoins (1 pl.=1,3 enfant)	178	225	212	233	121	143	512	601
Taux de couverture	46%	46%	46%	46%	46%	46%	46%	46%
<i>Nb de places 2012 en accueil collectif</i>	102		27		102		231	
<i>Accueil familial maintenu</i>	40		30		10		80	
Nb de places à créer	36	83	153	174	9	31	199	288

Les places en crèches ne sont pas obligatoirement situées à proximité du domicile de la famille. Toutefois, il est nécessaire que la crèche soit facilement accessible par les transports publics ou par cheminement piétonnier ; c'est pourquoi le lieu de domicile sera un des critères d'attribution de la place.

Les places en accueil familial sont incluses dans le nombre de places disponibles, à raison de 40 places dans le secteur No 1, 30 places dans le secteur No 2 et 10 places au centre-ville. Ces chiffres tiennent compte du fait que la création de places en crèche provoquera une diminution de l'accueil familial. On constate généralement que les parents préfèrent une place en crèche et que, à défaut, ils choisissent l'accueil familial.

Nous proposons ainsi de privilégier la création de places de garde en crèches, ce qui, on l'a vu plus haut, est largement recommandé par tous les spécialistes du développement de l'enfant.

3.3. Projets en cours

3.3.1 Crèche de Croquelune-Etraz 50

La crèche de l'Etraz ouvrira ses portes en août 2013 et sera gérée par la Fondation Croquelune qui administre déjà la crèche du Centre et la Maison d'En Haut. Le Conseil communal a accepté ce projet le 8 octobre 2012 par le biais du préavis N° 64. Il s'agit d'offrir 24 places supplémentaires dans ce secteur particulièrement mal desservi actuellement.

3.3.2. Terre-Bonne

Le site de Terre-Bonne, situé sur la commune d'Eysins, accueillera environ 2'000 employés en 2013, soit des collaborateurs de 7 ou 8 entreprises différentes. Le promoteur immobilier du Business Park, souhaite mettre à disposition des employés du site une crèche, conscient de la plus-value offerte aux entreprises liée au fait de pouvoir proposer un lieu de garde d'enfant contigu aux postes de travail. Ce projet est en cours de discussion et un partenariat Ville de Nyon – entreprises est envisagé. Il s'agirait de partager les places de la crèche entre les entreprises et la Commune selon les besoins spécifiques. La structure serait gérée par une association privée, spécialisée dans ce type de projet. Chaque place appartenant à la Ville de Nyon serait subventionnée selon la politique tarifaire du réseau nyonnais d'accueil de jour.

Par ailleurs, ce projet serait en cohérence parfaite avec le plan d'action 2012 – 2016 « les entreprises actrices du développement durable », plan adopté par la Municipalité en décembre 2012 et qui prévoit précisément la recherche de partenaires parmi les entreprises de la place.

Trente places au maximum pour les enfants nyonnais pourraient être disponibles déjà courant 2014. Un préavis complet sera déposé au Conseil Communal, courant 2013.

3.3.3. Marens-Couchant

Le projet de structure d'accueil préscolaire dans le plan de quartier de Marens-Couchant est en cours. La convention signée avec le promoteur-proprétaire a été validée par le Conseil Communal, le 8 octobre 2012 (préavis N° 58 du 25 juin 2012). L'article 9 de la convention prévoit notamment la construction d'une crèche de 120 places. Il faut tenir compte du fait que le déplacement de la crèche du Carrousel (la crèche de l'Hôpital) est prévu dans ce total. Dès lors, ce projet, dont l'échéance est prévue à l'horizon 2017, ne comprendra qu'une **soixantaine** de nouvelles places de garde. Un préavis détaillé sur ce projet sera déposé en temps opportun auprès du Conseil Communal. On constate, à l'aide du tableau N° 7, que la réalisation de ce projet permettrait de répondre entièrement à la demande de places en 2020 dans ce secteur.

3.3.4. Mangettes - Reposoir

Le tableau N° 7 nous permet d'identifier un secteur qui sera largement sous-doté en places d'accueil, si rien n'est entrepris d'ici 2020. Il s'agit du Reposoir-Petite Prairie-Mangettes. Dès lors, nous ne manquerons pas d'associer un ou plusieurs projets d'implantation de crèche (environ **100 places** au total) dans le développement du plan de quartier Mangettes, et / ou dans le nouveau quartier Petite Prairie.

Ces quatre projets pourraient déjà offrir environ **214 places** supplémentaires à l'horizon 2020, ce qui n'est certes pas négligeable, mais permettrait de répondre au mieux à la demande avec une bonne répartition géographique, évitant ainsi aux parents de trop longs trajets matin et soir qui encombrant inutilement le trafic dans les quartiers. Le manque de places d'accueil en 2020 (voir tableau N° 7), surtout dans le secteur « Reposoir – Mangettes » pourrait être résolu en partie par l'accueil familial de jour, plus souple dans son développement, ou par de nouvelles conventions de partenariat public-privé.

NYON · RAPPORT N° 93 AU CONSEIL COMMUNAL

La répartition géographique des lieux d'accueil de la petite enfance, à travers le territoire communal, vise à offrir un service de proximité aux parents et privilégier les déplacements en mobilité douce (à pied et à vélo).

L'aménagement des cheminements piétonniers et la logique de dépose des enfants seront traités de manière très fine dans le cadre des planifications pour les structures d'accueil de la petite enfance et également dans la planification scolaire. Seront privilégiés, le plus possible, les courtes distances, sécurisées, et des aménagements de qualité entre les lieux d'habitations et les structures qui accueillent les enfants en préscolaire et les écoliers nyonnais.

A l'exemple du projet 3.3.1., qui a déjà été accepté par le Conseil communal, les trois autres projets seront présentés dans le détail au Conseil communal en temps opportun.

Tableau N° 7

Nombre de places manquantes en 2020	1 En Gravette- Stand/Tines- Marens Couchant- Fontaines		2 Le Reposoir- Chantemerle-Petite Prairie-Mangettes		3 Morâche- Clémenty-Centre Ville-Martinet- Perdtemps		TOTAL Ville de Nyon 2020
	2015	2020	2015	2020	2015	2020	
Nombre de places à créer	36	83	153	174	9	31	
Crèche Croquelune Etraz (projet 3.3.1.)			24	24			
Crèche Terre- Bonne (projet 3.3.2.)	30	30					
Crèche Marens- Couchant (projet 3.3.3.)		60					
Crèche Mangettes (projet 3.3.4)				100			
Nombre de places manquantes	6	- 7	129	50	9	31	74

3.4. Investissements et budget d'exploitation estimés

3.4.1. Coûts d'exploitation

Les coûts et le mode de financement des places d'accueil ont été détaillés et explicités plus haut (voir chapitre 2.4.).

Il en ressort que pour chaque place de garde supplémentaire d'enfant de 0 à 4 ans, un montant de CHF 10'500.- devra être prélevé sur le budget communal. On l'a vu, les parents paieront CHF 15'000.- en moyenne et les subventions cantonales FAJE couvriront les CHF 4'500.- restants.

Ces montants ne concernent que l'exploitation d'une structure d'accueil après plus d'un an d'ouverture. En effet, il faut considérer que les aides au démarrage de la FAJE et de l'OFAS représentent l'entier de la part communale sur la première année et une partie de la seconde.

Projet Terre-Bonne

Dès lors, les conséquences financières pour la Commune de la création de 30 places supplémentaires à Terre-Bonne en 2014, peuvent être évaluées comme suit :

- CHF 150'000.- à inscrire au budget 2015 ;
- CHF 315'000.- à inscrire aux budgets 2016 et suivants.

Projet Marens-Couchant

En ce qui concerne le projet de crèche à Marens-Couchant avec la création d'une soixantaine de nouvelles places :

- CHF 315'000.- à inscrire au budget 2019, pour autant que la crèche soit ouverte en 2018 ;
- CHF 630'000.- à inscrire aux budgets 2020 et suivants.

Projet Mangettes

Concernant le projet de crèche des Mangettes, d'une centaine de places, il est encore trop tôt pour avancer des chiffres, partant du principe que la réalisation semble plus lointaine. Le préavis qui traitera de ce projet détaillera en temps voulu les charges d'exploitation et les produits, qui auront pu être adaptés aux coûts réels d'une structure d'accueil à l'horizon 2020.

Ces éléments chiffrés sont purement indicatifs et ne tiennent pas compte du fait que la participation financière cantonale à l'accueil de jour des enfants pourrait augmenter, si l'on en croit les débats du Grand Conseil, ce qui pourrait entraîner une diminution de la participation des communes, voire des familles.

Ces chiffres tiennent compte d'une certaine stabilité de la situation financière des ménages nyonnais. On l'a vu, la participation des parents est plutôt élevée dans notre région, donc les revenus des parents placeurs sont « confortables ». Rien ne permet d'assurer la durabilité de cette situation.

3.4.2. Investissements

La construction d'une structure d'accueil de 100 places pour la petite enfance, aux Mangettes, est estimée par comparaison avec des objets similaires récemment construits à environ CHF 4 millions. Le financement d'un tel investissement pourrait être public ou public-privé selon les options retenues ; une participation du canton étant attendue, la Commune ne serait dans tous les cas pas le seul bailleur de fonds.

4. Conclusion

Elaborer un schéma directeur de l'accueil de la petite enfance visant à permettre à une ville de savoir comment développer l'offre des places d'accueil de jour revient à aborder certaines problématiques. Il s'agit en effet de faire des prévisions sur:

- le développement démographique général ;
- le nombre d'enfants en âge d'utiliser une offre de places d'accueil extrafamilial qui pourraient résider sur le territoire communal, à plus ou moins long terme ;
- les besoins des familles en matière de prise en charge des enfants ;
- l'évolution du comportement des femmes face au marché du travail et des hommes face aux tâches familiales ;
- le comportement des familles et des enfants face aux prestations d'accueil proposées.

NYON · RAPPORT N° 93 AU CONSEIL COMMUNAL

Les prévisions et hypothèses qui ont été faites dans ce document devraient contribuer à fonder des décisions politiques relatives à la réponse à donner aux besoins de la population, et ce en répondant aux obligations légales qui incombent aux communes en matière d'accueil de jour des enfants.

Par ailleurs, au travers de ce concept, la Municipalité exprime sa volonté de travailler en partenariat public-privé, même dans le domaine de l'accueil de jour. L'arrivée de nombreuses entreprises à Nyon, ces dernières de plus en plus conscientes des avantages de la garde de l'enfant à proximité de la place de travail de son parent, est une opportunité à saisir pour rendre l'accueil de jour attractif et quantitativement suffisant. En attestent les conventions signées avec La Mobilière (8 places), Hublot (5 places) et Generali (4 places), qui ont chacune une crèche au sein de l'entreprise.

La Municipalité, au travers du Réseau nyonnais d'accueil de jour, a redoublé d'efforts ces dernières années pour répondre au mieux à la demande pressante des familles. Elle a créé un réseau d'accueil de jour, ouvert une UAPE en 2010, doublé l'accueil familial, mis en place des partenariats. De plus, le Conseil Communal vient d'accepter de subventionner la crèche Croquelune pour 24 places préscolaires supplémentaires dès l'été 2013, ainsi que la création, par la Ville, d'une UAPE de 36 places pour la rentrée 2013 à l'Etraz.

Par ailleurs, la Municipalité a mis en place une politique tarifaire exemplaire pour les familles qui ne consacrent en aucun cas plus de 19 % de leur revenu pour les frais de pension, quel que soit le nombre d'enfants placés.

Le présent concept montre que les efforts doivent se poursuivre pour atteindre l'objectif que s'est fixé la Municipalité : obtenir un taux de couverture de 46% au maximum, à savoir offrir 46 places d'accueil pour 100 enfants nyonnais de 0 à 4 ans, et améliorer ainsi les conditions de vie des familles, toujours confrontées à des choix cornéliens entre vie privée et professionnelle à la naissance de l'enfant.

NYON · RAPPORT N° 93 AU CONSEIL COMMUNAL

Au vu de ce qui précède, la Municipalité vous demande, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de prendre la décision suivante :

Le Conseil communal de Nyon

vu le rapport N° 93 concernant le « Concept 2020 de l'accueil de la petite enfance »,

ouï le rapport de la commission chargée de l'étude de cet objet,

attendu que ledit objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide :

de prendre acte du « Concept 2020 de l'accueil de la petite enfance ».

Ainsi adopté par la Municipalité dans sa séance du 11 février 2013 pour être soumis à l'approbation du Conseil communal.

AU NOM DE LA MUNICIPALITÉ

Le Syndic :

D. Rossellat



Le Secrétaire :

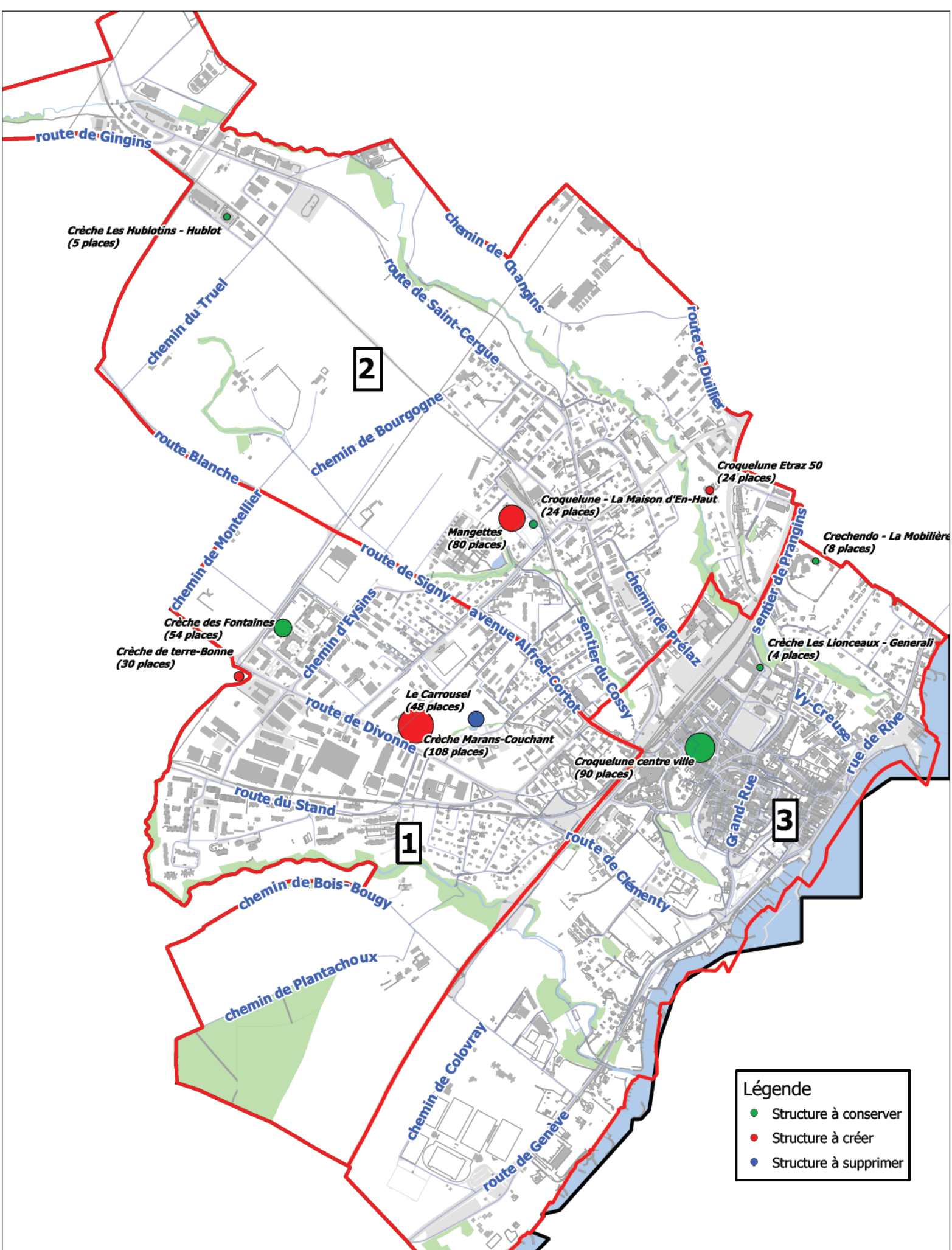
Ch. Gobat

Annexe(s)

Plan

I^{ère} séance de la commission

Municipale déléguée	Madame Stéphanie Schmutz
Date	Mercredi 6 mars 2013 à 19h30
Lieu	Service des affaires sociales, éducation et jeunesse, Rue des Marchandises 17, 2 ^{ème} étage



- Légende**
- Structure à conserver
 - Structure à créer
 - Structure à supprimer