



VILLE D'YVERDON-LES-BAINS

MUNICIPALITE

**Préavis no 30
(remplace le no 24)
27 juillet 2006**

RAPPORT AU CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS

concernant

l'établissement d'une entente intercommunale pour la gestion des bâtiments scolaires, des transports scolaires et des prestations parascolaires des établissements primaires et secondaires d'Yverdon-les-Bains et environs

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Introduction

L'organisation de l'arrondissement scolaire d'Yverdon-les-Bains est issue de la Loi scolaire de 1986. A l'époque, des conventions séparées pour les degrés primaire et secondaire avaient été signées entre les communes partenaires. Ainsi, les regroupements suivants ont été opérés :

Degré primaire :

- Yverdon-les-Bains, Gressy, Ursins, Valeyres-sous-Ursins scolarisent leurs élèves à Yverdon-les-Bains. Les élèves de l'extérieur viennent tous au collège des Quatre-Marronniers ;
- Les élèves de la région d'Yvonand (Yvonand, Arrissoules-Rovray, Chavannes-le-Chêne, Chêne-Pâquier, Démoret, Molondin, Villars-Epeney) sont scolarisés à Yvonand ;
- Trois groupements indépendants sont constitués : Cronay, Cuarny, Pomy ; Belmont, Ependes, Suchy ; Chamblon, Method, Suscévaz, Treycovagnes. Les communes membres de ces groupements s'organisent entre elles. Ces groupements ne sont pas rattachés à un établissement scolaire avec direction et sont gérés directement par le Président de la Commission scolaire locale et par les Municipalités ;
- La Commune de Cheseaux-Noréaz dispose d'un statut un peu particulier, puisque, jusqu'au début des années 2000, elle a scolarisé ses élèves

primaires dans les classes d'application de l'Ecole normale, situées dans le bâtiment du CESSNOV (actuellement Gymnase d'Yverdon-les-Bains).

Degré secondaire :

Tous les élèves sont scolarisés dans les établissements secondaires yverdonnois (Léon-Michaud et De Félice), à l'exception des élèves de voie secondaire générale (VSG) et de voie secondaire à option (VSO) de la région d'Yvonand, qui sont scolarisés dans l'établissement scolaire d'Yvonand.

Chacune de ces structures dispose d'une Commission scolaire chapeauté par une Commission scolaire d'arrondissement présidée par le ou la Municipal(e) des écoles d'Yverdon-les-Bains.

Evolution

Dans notre région, le processus d'évolution de ce schéma d'organisation s'est fait en plusieurs étapes :

1. En 2000, la Commune de Cuarny a souhaité, pour des questions de commodités (transports facilités), rejoindre le groupe des communes rattachées à l'établissement d'Yvonand.
2. Dès la fin des années 90, le Département de l'instruction publique et des cultes (DIPC) (actuellement Département de la formation et de la jeunesse - DFJ) a souhaité que les groupements sans direction disparaissent et soient rattachés à des établissements scolaires existants. C'est ainsi que les 3 groupements primaires cités ci-dessus ont été rattachés en 2002 soit à l'établissement Pestalozzi, soit à l'établissement Edmond-Gilliard, soit à l'établissement primaire et secondaire d'Yvonand.
3. Le 23 juillet 2003, le Grand Conseil Vaudois a adopté la modification de l'article 47 de la Loi scolaire (LS) du 12 juin 1984, qui a désormais le contenu suivant :

Art. 47 Etablissement

¹ Un établissement est constitué d'un ensemble de classes, localisées dans un ou plusieurs bâtiments et placées sous l'autorité d'un directeur.

² Un établissement primaire comprend les classes du cycle initial et les classes des cycles primaires.

³ Un établissement secondaire comprend les classes du cycle de transition et les classes des septième, huitième et neuvième degrés.

⁴ Un établissement peut être à la fois primaire et secondaire.

⁵ Sur demande des autorités communales, le département peut prévoir, à titre exceptionnel et provisoire, une organisation différente.

⁶ Le Conseil d'Etat arrête les limites des établissements sur proposition des autorités concernées, notamment communales.

Cette nouvelle disposition a nécessité :

- a) de revoir l'organisation et l'aire de recrutement de l'établissement d'Yvonand. En effet, celui-ci est actuellement un établissement mixte primaire et secondaire dont l'aire de recrutement est différente d'un niveau à l'autre. Par ailleurs, l'établissement d'Yvonand ne dispose pas de la voie secondaire de baccalauréat (VSB) ; les élèves l'ayant choisie se rendent dans les établissements secondaires yverdonnois.
- b) la réorganisation de l'établissement d'Yvonand a eu pour conséquence de nous obliger à revoir celle des autres établissements scolaires composant l'ancien arrondissement scolaire.

Répartition des coûts scolaires

En parallèle à l'émergence de ces questions d'organisation, la mise en œuvre du processus ETACOM a également eu des conséquences au niveau du financement des prestations scolaires. D'une manière générale, rappelons que les frais ont été répartis de la manière suivante : tous les frais émergeant au domaine pédagogique (salaires des enseignants, fournitures scolaires, frais d'enseignement, secrétariats) ont été mis à la charge du canton, les autres frais (toutes les prestations parascolaires, ainsi que les transports des élèves) étant à la charge des communes.

La conséquence principale pour ces dernières a été la suppression des subventions de l'Etat pour les transports scolaires, qui se montaient à 66% des coûts. Durant une phase transitoire de 3 ans, l'Etat a contribué pour un montant de Fr. 22.-/habitant pour compenser momentanément cette suppression de subvention. Au cours de cette période, certaines communes de la région se sont approchées de la Commune d'Yverdon-les-Bains pour obtenir de sa part une participation aux frais de transport qu'elles devraient désormais assumer seules. En effet, la situation d'Yverdon-les-Bains était relativement favorable, puisque, avant ETACOM, elle n'avait jamais pu prétendre aux subventions aux transports scolaires, les lignes régulières des transports publics (TRAVYS) étant utilisées par les élèves pour se rendre à l'école (pas ou peu de transports spécifiques organisés).

Un premier groupe de travail avait alors été créé, sans résultat probant, le montant de la participation financière de la commune centre ayant été jugée par celle-ci disproportionnée.

Etude

Afin de définir la nouvelle structure de l'organisation scolaire et de reprendre les discussions au sujet de la répartition des coûts scolaires, un nouveau groupe de travail a été créé en février 2004. Il était constitué de représentants des Communes de Belmont, Chamblon, Cheseaux-Noréaz, Cronay, Cuarny, Ependes, Gressy, Method, Suscévaz, Suchy, Treycovagnes, Ursins, Valeyres-sous-Ursins et Yverdon-les-Bains, et, dans un premier temps, de représentants du Conseil exécutif de l'établissement d'Yvonand. Ce groupe de travail a été nanti de deux missions :

- proposer une nouvelle structure juridique pour notre arrondissement ;
- proposer un nouveau mode de répartition des coûts, y inclus les transports scolaires (hors temps d'école) et les bâtiments, pour les degrés secondaire et primaire.

De nombreuses séances ont été nécessaires afin de dresser le tableau de la situation actuelle et son histoire, et d'identifier les coûts d'ores et déjà inclus dans la facture scolaire et d'expliquer leur mode de répartition. Deux séances ont également été consacrées à une discussion avec les responsables des associations intercommunales de Grandson, Orbe et Payerne. Une analyse des structures juridiques de ces entités a été conduite par un sous-groupe de travail.

A noter que les Communes de Cronay, Cuarny et Pomy, qui envoient une partie de leurs élèves (degré secondaire) à Yverdon-les-Bains, ont décidé de rejoindre à terme l'établissement d'Yvonand qui deviendra autonome. Ceci explique le fait qu'elles n'ont pas participé à nos travaux.

Structure juridique

Le groupe de travail a évalué deux variantes d'organisation future : **l'association de commune et l'entente intercommunale.**

Remarque liminaire

D'une manière générale, les réflexions menées par le groupe de travail se sont heurtées à la situation particulière de notre région, en ce sens qu'elle est constituée d'une grande commune-centre, Yverdon-les-Bains, avec ses 24'000 habitants, de trois communes de plus de 2'000 habitants (Ste-Croix, Yvonand et Grandson) et d'une myriade de petites communes. Dans le cas qui nous occupe, cette disproportion est encore plus évidente, puisque la statistique de la population au 31.12.05 se présentait comme suit dans les 12 communes concernées :

Gressy	152
Ursins	181
Suscévoz	182
Valeyres-sous-Ursins	205
Belmont-sur-Yverdon	273
Ependes	311
Suchy	356
Treycovagnes	475
Method	493
Cheseaux-Noréaz	489
Chamblon	554
Yverdon-les-Bains	24'388
TOTAL	28'059

Selon ces chiffres, la population d'Yverdon-les-Bains représente le 87% du total, la commune suivante (Chamblon) ne représentant que le 2%. Or, la prise en charge des frais scolaires incombant aux communes suit la même répartition.

Association de communes

L'association de communes est la structure généralement préconisée pour la gestion des activités impliquant plusieurs communes d'une même région. Dans le cas de l'école, cette solution est préconisée par la Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO). Elle est particulièrement intéressante pour des régions dans lesquelles les communes ont des tailles proches. Dans le domaine de l'école, la région de Grandson est un exemple de réussite. Mais dans ce cas, non seulement les différences de population sont nettement moindres que chez nous, mais encore les élèves circulent-ils beaucoup d'une commune à l'autre. Il y a donc échange permanent et utilisation partagée de l'ensemble des infrastructures.

Un autre problème est celui du fonctionnement d'une telle entité. Dans le cas de l'école, les infrastructures (bâtiments) sont en effet actuellement propriété presque exclusive de la Commune d'Yverdon-les-Bains (sur 306 locaux à usage scolaire, seuls 10 sont situés à l'extérieur de la ville et propriétés d'autres communes). Yverdon-les-Bains devrait donc mettre à disposition ces locaux de l'association, qui ensuite mandaterait la ville pour l'entretien et la gestion.

Cette solution, préconisée et défendue par la plupart des communes concernées à l'exception d'Yverdon-les-Bains, a donc été écartée, la Municipalité yverdonnoise estimant que la création d'une telle association rendrait le processus de prise de décision par trop complexe, et la perte d'autonomie dans ses décisions trop importante.

Entente intercommunale

Le mode conventionnel est la seule autre alternative, dont les limites sont très bien connues. Les conventions actuelles désignent Yverdon-les-Bains comme commune-siège et boursière, les autres communes reçoivent de sa part chaque année une facture incluant tous les frais imputables à l'école, à l'exception actuellement des frais de transport. Il faut signaler que les coûts de notre école sont parmi les plus bas du canton : Fr. 3'200.-/élève/an au secondaire par exemple, contre Fr. 3'500.- à Orbe ou Fr. 3'900.- à Echallens. Même si l'on y ajoute les frais de transports, nous restons encore les moins chers.

Ce mode de faire consistant, en caricaturant, pour une commune à décider, et ne laissant aux autres que le droit de payer, n'est plus adapté à l'évolution de notre pratique de la collaboration régionale. Il est en particulier souhaitable que toutes les communes concernées soient de véritables partenaires, tout en mettant en place des mécanismes qui permettent d'éviter des situations de blocage.

Afin d'éviter la lourdeur d'une association de communes, il a donc été envisagé de renouveler nos conventions sous la forme de l'entente intercommunale. Ces conventions, doivent cependant permettre de donner une voix aux représentants des exécutifs de chacune des douze communes concernées. En outre, elles doivent être soumises et approuvées par les législatifs communaux de manière à leur assurer une légitimité plus grande.

Finances

Enseignement secondaire

Actuellement, toutes les communes participent à la facture scolaire en prenant en charge les frais de bâtiment et les charges parascolaires (sans les frais de transport hors temps d'école).

Enseignement primaire

Actuellement, seules les communes de Cheseaux-Noréaz, Gressy, Ursins et Valeyres-sous-Ursins participent à la facture scolaire en payant une partie des charges des bâtiments et des charges parascolaires (sans les frais de transport hors temps d'école).

L'idée est d'étendre la répartition des charges aux Communes de Belmont, Chamblon, Ependes, Method, Suchy, Suscévaz, Treycovagnes (anciens

groupements autonomes). Cela signifie que toutes les communes mettraient dans la facture scolaire leurs charges de bâtiments et les frais de transport.

A la différence des autres arrondissements, le flux des élèves se fait dans le sens région -> Yverdon-les-Bains, jamais ou exceptionnellement le contraire (sauf cas particulier, comme cette année où une dizaine d'élèves yverdonnois sont "enclassés" à Belmont).

Plusieurs variantes de répartition ont été analysées dans le détail :

- **Pot commun intégral** : au primaire et au secondaire, l'ensemble des coûts (parascolaire, bâtiments et transports) sont répartis entre toutes les communes.
- **Pot commun partiel, avec frais de transport** : au primaire, les charges des bâtiments sont réparties, comme c'est le cas actuellement, uniquement entre les communes dont les élèves fréquentent les collèges yverdonnois (Yverdon-les-Bains, Gressy, Ursins, Cheseaux-Noréaz et Valeyres-sous-Ursins) et les charges parascolaires (y compris les frais de transports) sont réparties entre les douze communes. Au secondaire, toutes les charges sont réparties.
- **Pot commun partiel, sans les frais de transport** : scénario identique au précédent, mais chaque commune continue à payer ses frais de transport. Cette variante est en fait une variante « statu quo », chacun continuant à assumer individuellement ses charges.
- **Pot commun partiel, intégrant les frais de transport pour le secondaire** : frais de transport du secondaire intégrés dans la facture scolaire, les élèves des communes de la région devant se rendre obligatoirement à Yverdon-les-Bains. Les charges parascolaires, quant à elles, seraient réparties entre toutes les communes.

D'une manière générale, il faut encore ajouter que la nouvelle péréquation ETACOM introduit le principe d'un financement des transports d'agglomération et des transports scolaires. Ainsi, dans la mesure où les coûts de ces prestations (y compris l'entretien des routes) dépassent 8 points d'impôts pour une commune, celle-ci se fait rembourser le 75% de ses frais effectifs.

Afin de participer à la création d'une entité scolaire cohérente dans laquelle chaque partenaire participe de manière équitable aux frais de fonctionnement, la Municipalité propose de mettre en œuvre la variante 1, pot commun intégral. En prenant en compte le fait qu'Yverdon-les-Bains pourra revendiquer un montant plus élevé dans le cadre de la péréquation, la charge supplémentaire de l'ordre de Fr. 100'000.- / an est jugée supportable.

Par rapport à la facture scolaire actuelle, les charges liées aux bâtiments augmenteront d'environ Fr. 280'000.-, alors que les charges liées aux transports provenant des autres communes seront d'environ Fr. 335'000.-. La

Commune d'Yverdon-les-Bains pourra quant à elle mettre dans le pot commun la part du déficit de Travys liée au transport des élèves (Fr. 400'000.-).

Concrètement, la Commune d'Yverdon-les-Yverdon (commune boursière) établira un tableau récapitulatif qui englobera l'ensemble des coûts des communes de la convention (voir exemple annexé). Ce tableau permettra de calculer un coût par élève et un coût par habitant. La Commune d'Yverdon-les-Bains procédera ensuite à la facturation de l'écolage, facturation de laquelle seront déduits les frais avancés par les différentes communes.

Convention : commentaires sur certains articles du projet de convention

- Art. 1 et 2 : ces articles précisent quelles sont les communes partenaires, les degrés scolaires concernés et définissent les bases légales applicables.
- Art. 3 : les communes rattachées à l'établissement d'Yvonand doivent pouvoir continuer à scolariser leurs élèves dans les établissements scolaires yverdonnois tant que des locaux supplémentaires ne sont pas disponibles. Ceux-ci seront réalisés d'ici 2008 environ. Dans l'intervalle, une convention devra être passée entre la Commune d'Yverdon-les-Bains et le Conseil exécutif de l'établissement d'Yvonand.
- Art. 4 et 5 : ces articles règlent la mise à disposition des locaux et le mode de répartition des frais les concernant.
- Art. 8 à 10 : ces articles précisent de manière globale quelles sont les prestations et infrastructures incluses dans la facture scolaire ainsi que le mode de répartition de ces frais.
- Art. 11 : afin d'éviter les situations de blocage, les décisions prises concernant le budget et les comptes sont valables et imposables à toutes les communes partenaires dès lors qu'elles recueillent les deux tiers des voix. Cette disposition est fondée sur l'art. 110 b de la Loi sur les communes.
- Art. 12 à 17 : institution d'une Commission consultative ayant la compétence de formuler des préavis sur l'ensemble des sujets importants concernant l'école (budgets et comptes bien sûr, mais également constructions, transports, ...).

Position du Canton

Après analyse, le Département de la formation et de la jeunesse, bien que préconisant en général, pour la gestion de l'école, la création d'associations de communes, a accepté le projet de convention.

De son côté, le Service des communes et des relations institutionnelles (SECRI), par avis du 3 juillet 2006, a admis le projet en précisant que la commission créée par le projet de convention ne peut avoir que des compétences de gestion, compte tenu de l'absence de personnalité morale de l'entente.

Enfin, dans sa séance du 15 mars dernier, le Conseil d'État a accepté la réorganisation de l'établissement scolaire d'Yvonand en élargissant à l'ensemble des élèves secondaires la zone de recrutement primaire actuelle de l'établissement d'Yvonand, et en adaptant en conséquence l'aire de recrutement des établissements secondaires d'Yverdon-les-Bains.

Conclusion

En automne dernier, le projet ci-dessus a été présenté aux Municipalités des douze communes concernées. Celles-ci ont accepté la structure proposée, le mode de gestion de la nouvelle entité (Commission consultative), ainsi que le mode de répartition des coûts. Le présent projet est maintenant soumis aux Conseils généraux et communaux des douze communes. L'entrée en vigueur de l'ensemble du système est prévue le 1^{er} août 2006, la durée initiale de la convention étant de cinq ans, renouvelable ensuite d'année en année.

Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de vous proposer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de prendre la décision suivante :

LE CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS

sur proposition de la Municipalité,

entendu le rapport de sa Commission, et

considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide :

Article 1.- Le projet de convention entre les Communes de Belmont, Chamblon, Cheseaux-Noréaz, Ependes, Gressy, Method, Suchy, Suscévaz, Treycovagnes, Ursins et Valeyres-sous-Ursins, portant sur une entente intercommunale pour la gestion des bâtiments scolaires, des transports scolaires et des prestations parascolaires des établissements primaires et secondaires d'Yverdon-les-Bains et environs est admis ;

Article 2.- L'approbation de l'Autorité cantonale est réservée.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic :

Le Secrétaire adjoint :

R. Jaquier

M. Wirz

Annexes :

- Projet de convention scolaire primaire et secondaire
- Liste des prestations parascolaires
- Tableau de répartition des coûts
- Simulation du coût par élève et par habitant.

Délégué de la Municipalité : Monsieur Daniel von Siebenthal