

Modification des statuts de l'ARASAPE – Rapport explicatif

En noir – texte initial du rapport explicatif tel que transmis aux commissions consultatives des conseils communaux et généraux de chaque commune.

En rouge – les modifications ou ajouts effectués à la suite de la consultation opérée auprès des Municipalités.

Préambule

L'Association Régionale d'Action Sociale d'Aigle et Pays-d'Enhaut (ARASAPE) engage une révision de ses statuts. Cette démarche répond à plusieurs évolutions institutionnelles et juridiques importantes :

- Le Canton de Vaud prévoit une réforme du statut juridique des régions d'action sociale. Le Comité de Direction (CODIR) choisit d'anticiper cette réforme en adaptant les statuts de l'Association.
- Des Municipalités, appuyées par un postulat déposé au Conseil communal de Villeneuve, demandent une meilleure représentation des conseils communaux ou généraux au sein du Conseil intercommunal.

Cette modification vise à repositionner clairement la mission principale de l'Association autour de l'accueil de jour des enfants, à réorganiser le Conseil intercommunal et à refondre la structure statutaire dans son ensemble.

Démarches effectuées

La révision des statuts de l'Association découle des constats et besoins identifiés dans le préambule. Avant de rédiger une nouvelle proposition, le Comité de Direction a engagé une réflexion approfondie sur la pertinence de la forme juridique actuelle, à savoir une association intercommunale régie par la Loi sur les communes.

Cette démarche s'est notamment imposée en lien avec le projet de révision de la loi sur les communes actuellement en consultation au niveau cantonal. Ce projet prévoit de limiter le nombre de membres dans une association intercommunale à 7, voire 9 avec dérogation. Or, l'ARASAPE regroupe actuellement 15 communes membres. Cette situation a soulevé la question d'une possible incompatibilité à moyen terme avec les futures dispositions légales.

Afin d'évaluer les alternatives, le Comité de Direction a mené une analyse comparative des formes juridiques envisageables, dont :

- Une association de droit privé, selon les articles 60 et suivants du Code civil,
- Une fondation, notamment pour encadrer des missions d'intérêt public à long terme.

Dans le cadre de cette analyse, l'ARASAPE a sollicité un avis juridique auprès de l'Union des Communes Vaudoises (UCV). Cette dernière a recommandé de maintenir la forme actuelle (association de communes) en procédant à une modification des statuts existants, plutôt qu'à une transformation ou une dissolution complète. L'UCV a mis en avant plusieurs arguments :

- Le système actuel convient ;
- Cette option est plus simple sur le plan administratif et juridique ;
- Elle permet de préserver la continuité de fonctionnement et les engagements en cours ;
- Le projet de loi cantonale n'étant pas encore finalisé, il reste du temps pour s'adapter le moment venu, en fonction de sa version définitive.

Sur cette base, le Comité de Direction a donc décidé de conserver l'organisation actuelle, tout en lançant un travail de réécriture complète des statuts, de manière à :

- Les actualiser en profondeur,
- Les conformer aux exigences légales actuelles et à venir,
- Clarifier les missions et la gouvernance de l'Association.

Une fois la nouvelle version des statuts rédigée, celle-ci a été transmise à la Direction des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) du Canton de Vaud pour relecture. Les commentaires reçus ont été intégrés, permettant d'aboutir à la proposition finale soumise à consultation des communes membres. Voici la liste des principaux commentaires fournis par la DGAIC ;

- Création d'un chapitre « Tâches » (art. 7 nouvelle proposition statutaire) afin d'y ajouter diverses tâches de l'Association jusqu'alors nommées dans les buts.
- La loi sur l'Accueil de Jour des Enfants stipule qu'il est de la compétence des communes d'autoriser et de surveiller l'accueil familial de jour. Pour déléguer officiellement cette tâche à l'Association, il suffit de prévoir dans les buts de cette dernière la gestion de l'accueil familial de jour.
- Une commune membre ne peut être exclue de l'Association.
- Le bureau du Conseil intercommunal est nommé pour une année (art. 10 LC) sauf le secrétaire qui dispose d'un mandat de 5 ans.
- La désignation d'un organe externe de révision des comptes est une compétence exécutive.
- Les membres du CODIR ne peuvent pas être révoqués par le Conseil intercommunal.
- La méthode de répartition des charges de l'Association entre les membres doit être inscrite statutairement.
- L'Association va encore subsister un moment avant de devoir modifier ses statuts en lien avec la nouvelle loi sur les communes.

Principales modifications

La refonte des statuts de l'Association « Réseau Enfants Chablais » ne se limite pas à une mise à jour formelle. Elle traduit une volonté d'adapter l'organisation aux réalités actuelles du terrain, aux attentes des communes membres, ainsi qu'aux évolutions législatives en cours. Les modifications apportées se déclinent comme suit :

1) Changement de nom

L'Association adopte désormais la dénomination « Réseau Enfants Chablais », en adéquation avec son activité principale et sa reconnaissance régionale.

2) Réorganisation de la structure des statuts

Les articles ont été entièrement réorganisés pour une meilleure lisibilité et une logique thématique claire. Les statuts sont désormais répartis en six titres :

- Titre I : Dénomination, siège et durée
- Titre II : Membres et buts
- Titre III : Organes et fonctionnement
- Titre IV : Capital-Ressources-Comptabilité
- Titre V : Arbitrage – Modification des statuts – Dissolution
- Titre VI : Entrée en vigueur

3) Membres

Les communes du Pays-d'Enhaut, qui n'avaient pas adhéré au but optionnel de l'AJE, ne seront plus membres de l'Association, celle-ci recentrant désormais son action uniquement sur les communes impliquées dans l'accueil de jour. Cela clarifie le périmètre d'intervention et de responsabilité de l'Association.

4) Redéfinition du but de l'Association

La révision recentre le but de l'Association sur la gestion de l'accueil de jour des enfants (AJE), désormais son objectif principal.

Selon l'article 16 de la LAJE, la compétence d'autoriser et de surveiller l'accueil familial de jour revient aux communes. En pratique, les communes membres délèguent cette mission à l'Association. Le fait d'inscrire cette délégation comme but principal officialise juridiquement cette réalité, sécurise son cadre d'action et renforce la légitimité de son intervention.

Les activités liées aux centres sociaux régionaux ou aux agences d'assurances sociales, historiquement mentionnées, ont été retirées, car elles ne seront plus de la responsabilité de l'Association.

5) Officialisation du Comité consultatif

Le Comité consultatif, actif depuis la création du Réseau, est désormais formellement intégré aux statuts. Il regroupe des représentants politiques (3), professionnels de terrain (3) et membres de la direction (1). Ce comité fournit au Comité de direction de l'Association des avis sur les projets soumis au Conseil intercommunal. Son rôle est reconnu à l'article 7 alinéa 4 de la nouvelle proposition statutaire. **La composition du Comité consultatif, son mode d'élection ainsi que la durée du mandat sont inscrits dans un règlement spécifique annexé aux statuts de l'Association. La DGAIC a indiqué que le Comité consultatif ne constitue pas un organe prévu par la loi sur les communes, la fixation des indemnités de ses membres doit être inscrite au budget de l'Association et relève donc de la compétence du Comité de Direction.**

6) Clarification des procédures d'admission et de retrait des membres

Les conditions d'entrée et de retrait d'une commune membre sont désormais clairement définies, alors qu'elles étaient peu développées dans les statuts actuels.

- **Admission** : se fait sur demande adressée au Comité de Direction (CODIR), puis validée par le Conseil intercommunal.
- **Retrait** : doit être annoncé avec un préavis de deux ans pour la fin d'une année civile, contre un an auparavant.

Ce prolongement du délai de préavis répond à plusieurs besoins :

- Mieux anticiper les répercussions organisationnelles et financières du départ d'une commune (impact sur les ressources humaines, le réseau d'accueil, la clé de répartition, les engagements contractuels, etc.).
- Donner une visibilité suffisante à l'ensemble des membres pour adapter la stratégie collective.
- Garantir la continuité du service public aux familles concernées par le retrait.

Les communes qui se retirent restent responsables des prestations sur leur territoire et ne peuvent prétendre à une indemnité. Elles sont également solidairement responsables des engagements financiers contractés pendant leur période d'adhésion, afin de préserver l'équité entre membres restants.

7) Nouvelle composition du Conseil intercommunal (CI)

Pour se conformer à la loi sur les communes, la nouvelle composition du Conseil Intercommunal (CI) inclut des représentants issus des conseils communaux ou généraux. Chaque commune membre est ainsi représentée par une délégation fixe composée d'un délégué membre de son exécutif et, selon sa population, par une délégation variable composée de délégués issus du pouvoir législatif (conseil communal ou général) selon la règle suivante ;

Population	Délégué issu du législatif
De 1 à 2'000 habitants	1
De 2'001 à 7'000 habitants	2
De 7'001 à 12'000 habitants	3
De 12'001 à 17'000 habitants	4

Puis un délégué supplémentaire par tranche **entamée** de 5'000 habitants

Cette nouvelle composition du CI vise à assurer une représentation équilibrée et proportionnée à la population de chaque commune. Cette pondération a été pensée pour garantir une représentativité équitable, de manière qu'aucune commune ne puisse exercer une influence prépondérante au détriment des autres. À titre illustratif, sur la base des données de population arrêtées au 31 décembre 2024, la répartition des représentants par commune serait la suivante ;

Commune	Nb d'habitants au 31.12.2024	Délégation fixe - Exécutif	Délégation variable - Législatif	Total
Aigle	11'780	1	3	4
Bex	8'806	1	3	4
Chessel	528	1	1	2
Corbeyrier	452	1	1	2
Gryon	1'525	1	1	2
Lavey-Morcles	1'014	1	1	2
Leysin	3'685	1	2	3
Noville	1'208	1	1	2
Ollon	8'222	1	3	4
Ormont-Dessous	1'244	1	1	2
Ormont-Dessus	1'435	1	1	2
Rennaz	949	1	1	2
Roche	1'996	1	1	2
Villeneuve	6'039	1	2	3
Yvorne	1'110	1	1	2
Total	49'993	15	23	38

La demande tendant à instaurer un double quorum — à savoir un quorum applicable aux délégués issus du pouvoir exécutif et un quorum applicable aux délégués issus du pouvoir législatif — a été formulée par plusieurs Municipalités. Toutefois, après consultation du Préfet du District ainsi que du service juridique cantonal, il est apparu qu'une telle disposition ne saurait être admise au regard du cadre légal en vigueur.

En effet, le Conseil intercommunal de l'Association constitue un organe unique et indissociable, bien qu'il soit composé de délégués issus tant des autorités législatives que des autorités exécutives communales. Les membres du Conseil intercommunal exercent une fonction identique et assument collectivement le rôle d'organe législatif de l'Association. Dès lors, il n'est pas utile de savoir, s'agissant du quorum, si les délégués présents représentent leur législatif ou leur exécutif communal respectif.

Par ailleurs, l'introduction d'un système de suppléance, comprenant un suppléant pour la délégation fixe et un suppléant unique pour la délégation variable, a été intégrée à la proposition statutaire. Cette mesure vise à renforcer la continuité de la représentation des communes membres, à garantir le bon fonctionnement du Conseil intercommunal et à permettre la couverture des périodes de remplacement, notamment en cas de siège vacant ou de désignation d'un membre du Conseil intercommunal au sein du Comité de direction.

8) Modification du droit de vote

Chaque délégué au Conseil intercommunal dispose désormais d'une voix, et non plus une voix par commune. Cela permet de mieux refléter les différents points de vue au sein même des délégations communales, tout en respectant le principe de collégialité.

9) Nouvelle organisation du Comité de Direction (CODIR)

Dans un souci de meilleure représentativité des communes membres au sein de l'organe exécutif de l'Association, la révision statutaire introduit une nouvelle organisation du Comité de Direction (CODIR) fondée sur une logique régionale.

Plutôt que de nommer librement cinq membres issus des communes membres, la proposition prévoit désormais d'allouer les cinq sièges du CODIR selon une répartition géographique structurée autour de régions prédéfinies :

- Région 1 : Villeneuve, Noville, Chessel, Rennaz, Roche
- Région 2 : Aigle, Corbeyrier, Yvorne
- Région 3 : Bex, Lavey
- Région 4 : Leysin, Ormont-Dessous, Ormont-Dessus
- Région 5 : Ollon, Gryon

Cette répartition répond à plusieurs objectifs :

- Garantir une représentativité équitable sur l'ensemble du territoire couvert par l'Association, en tenant compte de la diversité des réalités locales.
- Prendre en considération les périmètres scolaires existants, qui constituent des regroupements naturels en matière de gestion intercommunale.
- Répondre partiellement à l'esprit du projet de révision de la loi sur les communes, qui vise à renforcer leur rôle dans la gouvernance des associations intercommunales, notamment en prévoyant que chaque municipalité soit représentée par délégation au sein de l'organe exécutif.

Face à l'impossibilité pratique de donner un siège à chacune des 15 communes membres, cette solution représente un compromis fonctionnel et équilibré. Elle permet d'assurer une voix régionale cohérente au sein du CODIR, tout en préservant la capacité d'action et de décision de cet organe stratégique.

Cette nouvelle proposition implique la suppression des sièges de droit actuellement prévus pour les communes de Bex et du Pays-d'Enhaut.

De plus, conformément à ce qui est prévu dans le projet de loi sur les communes, la présence d'un boursier au sein du CODIR, indépendant de la direction opérationnelle, vise à renforcer l'analyse financière stratégique de l'Association.

10) Attributions du CODIR

Sur recommandation de la DGAIC, il a été proposé d'ajouter à l'article 27, alinéa 1, lettre d), la précision selon laquelle le CODIR veille à l'exécution des droits et obligations de l'Association envers ses employés « conformément au règlement du personnel adopté par le Conseil Intercommunal ».

La DGAIC a indiqué que la création d'un article spécifique relatif à la direction opérationnelle n'est pas nécessaire, la direction étant considérée comme un employé de l'Association au même titre que tout autre collaborateur.

11) Revalorisation du plafond d'endettement et cautionnement

Le plafond d'endettement est déterminé par la dette brute, laquelle comprend les engagements courants, les dettes à court terme, les emprunts, les engagements propres ainsi que les passifs transitoires. Pour l'Association, cela se traduit comme suit :

- **Engagements courants** : créanciers (AVS, LPP, fournisseurs) et comptes courants avec les communes membres (remboursement des avances effectuées sur la base des budgets) ;
- **Dettes à court terme et emprunts** : l'Association n'en possède actuellement pas ;
- **Engagements propres** : inexistant à ce jour ;
- **Passifs transitoires** : principalement constitués des montants à verser aux structures d'accueil (subventions).

Le ratio obtenu en divisant la dette brute par les revenus courants permet d'évaluer la santé financière de l'Association. Selon la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes, un taux supérieur à 150 % est considéré comme révélateur d'une situation financière préoccupante, et au-delà de 200 %, comme critique.

Actuellement, le plafond d'endettement statutaire est fixé à CHF 2'000'000, correspondant à un taux d'endettement d'environ 7 %. Toutefois, ce plafond est régulièrement atteint, voire dépassé (par exemple, CHF 2'375'890.18 en 2024), en raison notamment :

- De la prise en compte dans la dette globale des montants dus aux communes membres
- D'autres engagements financiers liés au fonctionnement de l'Association.

Par ailleurs, l'augmentation continue du nombre de structures d'accueil gérées par l'Association tend à faire croître la dette brute, notamment par la hausse des engagements courants.

Lors de la première consultation, le CODIR avait proposé de porter le plafond d'endettement à CHF 5'000'000. – afin de permettre, le cas échéant, la réalisation d'un investissement immobilier, notamment en vue de l'acquisition ou de l'aménagement de locaux administratifs pour l'Association.

Cette proposition ayant suscité quelques réactions, le CODIR propose désormais de fixer le plafond d'endettement à CHF 2'500'000.–, de manière à l'aligner sur les réalités comptables et financières actuelles de l'Association (cf. art. 34 de la nouvelle proposition statutaire). Ce nouveau seuil permettrait de couvrir les besoins structurels de l'Association tout en garantissant le maintien d'un niveau d'endettement maîtrisé et proportionné.

Afin de conserver une certaine flexibilité quant à la modification du plafond d'endettement et de permettre, si nécessaire, le maintien d'un projet d'investissement immobilier, il a été proposé de modifier l'article 42 relatif à la modification des statuts, dont le détail est présenté au chapitre 13 du présent rapport.

Par ailleurs, un alinéa supplémentaire a été introduit à l'article 34 afin de préciser que tout cautionnement est assumé solidairement par les membres, conformément aux modalités prévues à l'article 36 relatif à la répartition des charges entre les membres.

12) Répartition de la couverture de déficit

Les communes membres de l'Association couvrent solidairement son déficit annuel, calculé en déduisant des charges l'ensemble des produits perçus par l'Association (subventions cantonales et fédérales, participation des parents, autres recettes).

Actuellement, la répartition de ce déficit repose sur deux éléments :

- Une contribution socle, établie en fonction de la population des communes,
- Une répartition du solde basée sur les prestations effectivement utilisées par les enfants domiciliés dans chaque commune.

Total des charges
./ Subventions cantonales
./ Subventions fédérales
./ Contribution parentale
./ Autres produits
<hr/>
= déficit à charge des communes

Contribution socle

En fonction du nombre d'habitants des communes membres au 31.12 de l'année écoulée.

Solde

En fonction du nombre d'heures d'accueil consommées par les familles selon lieu de domicile du parent placeur.

La part relative à la contribution socle n'est pas inscrite dans les statuts, mais fixée chaque année lors de l'adoption du budget. En pratique, ce taux est établi depuis plusieurs années à 30 % du déficit total, sur la base d'un usage historique. Ce n'est pas tant le pourcentage qui pose un problème à la DGAIC mais l'absence de fondement statutaire clair à cette pratique. Le Département exige en effet que les modalités de répartition soient définies de manière explicite dans les statuts.

Par ailleurs, le taux actuel de 30 % ne repose sur aucune méthodologie objectivée et génère des inégalités structurelles entre communes. Le simple ajustement de ce pourcentage ne ferait que déplacer ces déséquilibres, sans résoudre le fond du problème.

Le Comité de direction propose donc une nouvelle approche, plus rationnelle et transparente :

- La contribution socle couvrirait les frais généraux de fonctionnement de l'Association (administration, gestion financière, direction générale, gouvernance, vacations du CODIR, ...). Ces coûts, mutualisés car ils bénéficient à l'ensemble du Réseau, seraient répartis entre les communes membres au prorata de leur population résidente, telle que recensée au 31 décembre de l'année précédant l'établissement du budget.
- Les coûts liés aux prestations directes (accueil en crèche, UAPE, accueil familial de jour) seraient, quant à eux, répartis selon la consommation effective, c'est-à-dire en fonction des prestations dont les enfants domiciliés dans chaque commune ont bénéficié au cours de l'année concernée. Le lieu de domicile fiscal du parent placeur constitue la base de cette attribution.

Cette nouvelle clé de répartition vise à mieux refléter la réalité des coûts et de l'utilisation des services, tout en assurant une solidarité de base proportionnée à la taille des communes membres.

À titre illustratif, la répartition du déficit de l'exercice comptable 2024 a été simulée selon cette nouvelle logique et comparée à celle actuellement en vigueur :

Commune	Répartition actuelle	Projet de répartition	Différence	En %
Aigle	2'341'008.60 CHF	2'366'196.26 CHF	25'187.66 CHF	1%
Bex	1'667'734.93 CHF	1'672'852.42 CHF	5'117.49 CHF	0%
Chessel	115'847.98 CHF	120'180.55 CHF	4'332.58 CHF	4%
Corbeyrier	46'441.58 CHF	34'767.89 CHF	-11'673.69 CHF	-25%
Gryon	324'388.68 CHF	333'025.48 CHF	8'636.80 CHF	3%
Lavey-Morcles	181'243.55 CHF	177'013.44 CHF	-4'230.11 CHF	-2%
Leysin	574'645.64 CHF	535'626.70 CHF	-39'018.93 CHF	-7%
Noville	260'900.78 CHF	267'734.34 CHF	6'833.56 CHF	3%
Ollon	1'427'657.01 CHF	1'384'103.59 CHF	-43'553.42 CHF	-3%
Ormont-Dessous	179'625.85 CHF	165'050.71 CHF	-14'575.13 CHF	-8%
Ormont-Dessus	184'130.25 CHF	159'230.15 CHF	-24'900.10 CHF	-14%
Rennaz	202'641.75 CHF	208'708.90 CHF	6'067.15 CHF	3%
Roche	541'607.46 CHF	586'178.61 CHF	44'571.15 CHF	8%
Villeneuve	1'222'985.59 CHF	1'264'423.54 CHF	41'437.95 CHF	3%
Yvorne	197'796.30 CHF	193'563.36 CHF	-4'232.94 CHF	-2%
Total	9'468'655.96 CHF	9'468'655.96 CHF		

13) Modification des statuts

À la suite de la consultation menée auprès des Municipalités, le CODIR souhaite conserver une certaine réactivité dans l'éventualité d'un investissement immobilier destiné aux locaux administratifs pour la direction. En effet, le processus actuel de modification des statuts est long et ne permettrait donc pas de modifier rapidement le plafond d'endettement en vue d'un investissement immobilier, ce qui réduirait la réactivité de l'Association dans la conduite d'un tel projet.

À cet effet, le CODIR a consulté la DGAIC, laquelle a proposé de modifier l'article 42 relatif à la modification des statuts en précisant que certaines décisions — notamment la définition des buts ou tâches principales, les règles de représentation des communes, l'augmentation du capital de dotation, la modification du mode de répartition des charges et l'élévation du plafond d'endettement — nécessitent l'approbation d'une majorité qualifiée du Conseil Intercommunal.

Un accord unanime donnerait un pouvoir disproportionné à un seul délégué, susceptible de bloquer toute proposition. C'est pourquoi le CODIR propose de retenir une majorité qualifiée des trois quarts, garantissant qu'une majorité significative des membres puisse approuver une proposition, tout en tenant compte de l'impact direct d'une modification du plafond d'endettement sur les finances des communes.

14) Entrée en vigueur

L'entrée en vigueur des statuts est calquée au calendrier prévu par le Canton dans le cadre de la réforme des régions d'action sociale, soit au plus tôt au 1^{er} juillet 2026.

Bex, le 21.02.2026/MMU-ede