PR-249

25 octobre 2002

Proposition du Conseil administratif en vue de l'ouverture d'un crédit extraordinaire de 8 400 000 francs destiné à développer 300 nouvelles places dans le secteur de la petite enfance (crèches et jardins d'enfants) pour l'accueil de 450 enfants.

Mesdames et Messieurs les conseillers municipaux,

Préambule

Depuis plusieurs années, la politique de la petite enfance est considérée comme une priorité. Dans ce contexte, la Ville de Genève a valorisé ce secteur qui est aujourd'hui une référence pour la qualité de ses services et de ses équipements. Chaque semaine, plus de 4000 enfants sont accueillis dans les 50 institutions de la petite enfance (crèches, garderies et jardins d'enfants) subventionnées.

Créer et/ou aménager des structures d'accueil de qualité pour les enfants coûte cher. Mais l'investissement est rentable. Une récente étude zurichoise indique que le coût déficitaire d'un lieu d'accueil n'est qu'apparent, car chaque franc investi dans un lieu d'accueil rapporte 3 à 4 francs à la collectivité[1].

Il faut évidemment considérer les choses d'un point de vue global. Notre société investit massivement dans la formation des femmes et avec succès. Sur le marché du travail, une bonne partie des femmes qualifiées disparaissent. C'est une aberration économique. Ensuite, une femme qui travaille est taxée. De plus, dans le cadre du deuxième salaire dans un ménage, le groupe familial va dépenser davantage et par là même contribuer à la santé de l'économie. Cette même économie qui est entravée lorsque les entreprises ne parviennent pas à engager du personnel. Plus généralement, une politique favorable aux familles est un critère d'attractivité pour une ville.

L'ensemble des politiques en faveur de la petite enfance qui se développent aujourd'hui en Europe poursuivent de nombreux objectifs, dont l'un des plus importants, on l'a dit plus haut, consiste à permettre aux parents de concilier vie professionnelle et vie familiale. Cela ne doit pas faire oublier que des structures de qualité favorisent grandement l'épanouissement de l'enfant qui apprend de la sorte à évoluer en société, et l'intégration des familles parfois démunies dans l'environnement social et urbain moderne.

---

[1] «Kindertagsstätten zahlen sich auch – jeder eingesetzte Franken bringt drei bis vier Franken an die Gesellschaft zurück», Karin Müller Kucera und Tobias Bauer, Edition Sozialpolitik, Nr 5a, Sozialdepartement des Stadt Zürich (HSG), Zürich, 2001.

La participation de la Ville de Genève aux coûts d'exploitation des institutions de la petite enfance, par le biais de subventions, a permis de maintenir les tarifs d'écolage accessibles à toutes les familles. Des investissements ont également soutenu le développement du secteur par l'aménagement des locaux existants et favorisé ainsi ponctuellement l'augmentation de l'offre de places d'accueil à l'intention des plus jeunes de notre cité.

Cependant, malgré un développement quantitatif d'équipements pour la petite enfance, soutenu par notre commune, l'offre institutionnelle reste toujours inférieure à la demande des familles. De plus, étant donné le statut juridique des institutions petite enfance et dans l'attente d'une extension du service public à ce secteur, la Ville de Genève n'est pas en mesure de maîtriser parfaitement la gestion des places d'accueil.

Les éléments relevés par l'Observatoire de la petite enfance, qui mettent en évidence la tension entre l'offre et la demande, tendent à prouver la stabilité de cette tendance pour les prochaines années.

Actuellement, les indicateurs sont les suivants:

– En 2001, il y a eu 4480 demandes d'admission contre 4000 en l'an 2000 dans les institutions subventionnées par la Ville de Genève. Or la capacité d'accueil est de 2054 places, réparties sur 50 institutions subventionnées.

Il apparaît clairement que les structures actuelles de la petite enfance ne peuvent satisfaire toutes les demandes:

– En 2001, sur les 3750 demandes d'admission pour une place en crèche, seuls 1120 enfants ont pu être admis, ce qui représente plus de 70% de demandes non satisfaites.
– Dans les jardins d'enfants et garderies, sur les 910 demandes déposées en 2001, seuls 660 enfants environ ont pu être admis.

Ainsi, ces quelques indicateurs montrent que, si l'offre de places d'accueil a augmenté, nous sommes encore loin d'une correspondance quantitative et qualitative entre l'offre et la demande des parents, en particulier pour le placement des bébés. Par ailleurs, il faut prendre en compte le fait que face à des structures saturées dans leur capacité d'accueil, les demandes multiples (à savoir l'inscription d'un même enfant dans plusieurs institutions) ont progressé fortement.

Aujourd'hui, face à ces nombreuses requêtes, les institutions de la petite enfance sont démunies. De plus, les insatisfactions et parfois la détresse réelle des familles, liées aux réponses négatives qu'elles reçoivent, sont une charge importante pour les professionnels.

Actuellement, cette pression devient une préoccupation réelle pour nos partenaires (associations et comités) mais également pour les autorités cantonales et fédérales. Il semble aujourd'hui impossible de différer plus longtemps des solutions concrètes face à cette situation critique.

Afin de répondre aux besoins des tout-petits et de leur famille, une proposition devrait permettre de mieux concrétiser cette priorité et d'accélérer le processus de création de nouvelles places d'accueil.

Exposé des motifs

En trois ans et demi, grâce à une politique de la petite enfance dynamique, environ 425 nouveaux enfants ont trouvé un accueil dans les institutions subventionnées par la Ville de Genève, cela grâce à l'extension de structures existantes ou à la création de nouvelles institutions de la petite enfance.

Augmentation du nombre de places (1999-2002) – enfants supplémentaires

	1999	*2000*	*2001*	*2002*	*Totaux*
Places	57	119	60	47	283
Enfants*	85,5	178,5	90	70,5	424,5

* Enfants au bénéfice d'un abonnement de fréquentation à temps partiel (coefficient de 1,5). Le coefficient, qui multiplie la valeur d'une place pour obtenir le nombre d'enfants accueillis, s'obtient en divisant le nombre d'enfants usagers des crèches et jardins d'enfants confondus, par le nombre de places disponibles des 2 types de garde sur une année.

Le rapport entre une place d'accueil et le nombre d'enfants qui la fréquente est fluctuant. En effet, les besoins de prise en charge de la petite enfance ne sont pas homogènes: ils diffèrent notamment selon l'âge de l'enfant, le cycle de vie familiale, la situation familiale et sociale, le statut professionnel de la mère, les ressources économiques. C'est souvent dans ces contextes mouvants qu'il s'agit pour les familles de trouver des solutions d'accueil de la petite enfance adaptées et satisfaisantes. Le besoin de garde des enfants est alors avant tout une préoccupation majeure et quotidienne des mères actives qui, en l'absence de possibilités d'adaptation et de flexibilité des horaires de certaines entreprises, doivent trouver des solutions d'accueil.

La Délégation à la petite enfance, qui cherche activement des solutions face à la pression constante des demandes de la population, est parvenue à la conclusion que, pour mener à bien la politique petite enfance voulue par le Conseil administratif, il est indispensable de mettre l'accent sur la création d'institutions de la petite enfance.

Une première mesure est effective depuis l'année 2002 par l'obtention d'un budget d'exploitation pour la création de 150 nouvelles places (pour l'accueil d'environ 225 enfants supplémentaires). Une demande identique est déposée au budget 2003.

Une deuxième mesure consiste dans la concrétisation de réalisations d'équipements pour la petite enfance planifiées depuis de nombreuses années dans des projets immobiliers de la Ville de Genève. Des demandes de crédits extraordinaires sont déjà déposées pour des projets tels les Ouches et Chateaubriand (voir le programme financier quadriennal).

Cependant, les effets de ces deux mesures sont insuffisants pour répondre aux demandes des familles.

C'est la raison pour laquelle nous vous proposons une indispensable troisième mesure qui repose sur le dépôt d'un crédit d'investissement.

En effet, des associations ou promoteurs immobiliers nous proposent fréquemment des surfaces locatives adéquates pour l'installation d'institutions de la petite enfance. Les impératifs du marché de l'immobilier nous obligent alors à donner des réponses immédiates aux régies disposant de ces locaux.

Les mêmes difficultés sont rencontrées lors de la libération imprévue de locaux qui seraient parfaitement adaptés à des crèches dans des bâtiments de la Ville de Genève, car les moyens manquent pour les transformer rapidement.

Sans un crédit d'investissement spécifiquement affecté à la transformation d'espaces en structures pour la petite enfance et qui permettrait de saisir des opportunités publiques ou privées intéressantes, nous risquons de retarder des projets d'extension dans ce secteur.

Pour exemple, certains projets, lancés au cours des exercices 2001 et 2002, en lien avec des bâtiments privés et qui représentent à court terme la création de plus de 100 nouvelles places (plus de 150 enfants) sont en suspens. Il s'agit notamment des projets suivants:

– La location, la transformation et l'aménagement d'une arcade sise à la rue de la Servette 34, qui pourrait accueillir environ 40 places (60 enfants) par l'extension de la crèche actuelle de la Grotte bleue (quartier des Grottes).
– La location, la transformation et l'aménagement d'une surface sise au chemin du Petit-Saconnex 28, qui pourrait accueillir environ 55 places (80 enfants) par l'extension de la crèche actuelle des Gais Minois (quartier du Petit-Saconnex).
– La location, la transformation et l'aménagement d'une surface dans une nouvelle construction, sise à la rue du Simplon 14, dans le quartier des Eaux-Vives, afin d'installer le jardin d'enfants Barque en Ciel dans des locaux

adéquats. Ce déménagement permettrait d'atteindre une capacité totale de 30 places (45 enfants).

– L'extension de plusieurs institutions (voir tableau annexé).

Les projets mentionnés ci-dessus et de nombreux autres en préparation ne pourraient se concrétiser sans le dépôt d'un crédit d'investissement couvrant les dépenses d'aménagement de surfaces pour 300 places équipées (accueil d'environ 450 enfants).

Il est bien précisé qu'une évaluation et un bilan des dépenses engagées pour l'installation de nouvelles institutions de la petite enfance seront présentés annuellement au Conseil municipal.

Ce crédit d'investissement validerait efficacement la politique de la petite enfance du Conseil administratif et répondrait ainsi aux besoins urgents des familles. Le secteur de la petite enfance doit continuer à être, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, au service des enfants et de leurs parents.

Pour le reste, il est bien évident que les projets qui peuvent être planifiés à l'avance et ne demandent pas de réaction immédiate continueront à faire l'objet de crédits extraordinaires spécifiques.

Coûts et financement

La création de places d'accueil dans le secteur de la petite enfance nécessite:

– un budget d'exploitation (voté pour 2002, en attente pour 2003). Pour rappel, en Ville de Genève, le coût moyen d'exploitation pour une place est de 22 000 francs net par année. Ces charges sont inscrites au budget d'exploitation;

– un crédit d'investissement pour l'étude et la réalisation de travaux d'aménagement et de transformation intérieurs sans modification structurelle du bâtiment, ainsi que pour l'achat d'équipement mobilier et matériel.

Le coût d'investissement, qu'il s'agisse de création ou de rénovation, varie considérablement selon la nature des travaux entrepris (cuisine, sanitaire, escaliers …), le type de structure et la localisation du site. L'estimation retenue se base sur les dernières réalisations (3 chantiers) menées dans le secteur de la petite enfance:

– coût moyen de création d'une nouvelle place (investissement y compris coûts d'étude): 28 000 francs.

La création de nouvelles places d'accueil concerne évidemment différentes réalisations; le nombre de ces réalisations et la nature des transformations influent sur ce coût moyen qui peut masquer de fortes disparités.

Ainsi, nous demandons un crédit extraordinaire de 8 400 000 francs permettant la concrétisation de plusieurs projets, menant à la création à terme de 300 places d'accueil dans le secteur de la petite enfance, c'est-à-dire répondant aux besoins de 450 enfants supplémentaires.

Du fait de la spécificité du crédit, il est évident que les services compétents de la Ville s'engagent à présenter un rapport annuel détaillé sur l'utilisation des montants.

Enfin, il est à relever qu'il n'a pas été tenu compte dans cette demande d'autres sources potentielles de financement, étant donné leur caractère encore aléatoire.

Il s'agit tout d'abord de subventions qui pourraient être octroyées par la Confédération. La loi sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, qui devrait entrer en vigueur au début de l'année prochaine, prévoit en effet la répartition d'un montant de 200 millions de francs sur quatre ans pour des projets sur l'ensemble du territoire.

D'autre part, le Fonds d'équipement communal, doté de 23 millions de francs au projet de budget de l'Etat 2003, pourrait être affecté en partie, selon l'issue des négociations en cours, à la création d'institutions de la petite enfance dans les communes.

Ces sources de financement demeurent néanmoins encore incertaines à ce jour.

Charge financière

La charge financière annuelle sur 8 400 000 francs comprend un intérêt au taux de 4% et un amortissement au moyen de 10 annuités et s'élève à 1 035 644 francs.

Au bénéfice de ces explications, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les conseillers municipaux, à approuver le projet d'arrêté ci-après:

PROJET D'ARRÊTÉ

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30, lettre e), de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

sur proposition du Conseil administratif,

arrête:

Article premier. – Il est ouvert au Conseil administratif un crédit extraordinaire de 8 400 000 francs destiné à des travaux de rénovation et transformation de locaux pour la création de place d'accueil pour la petite enfance.

Art. 2. – Il sera provisoirement pourvu à la dépense prévue à l'article premier au moyen d'emprunts à court terme à émettre au nom de la Ville de Genève, à concurrence de 8 400 000 francs.

Art. 3. – La dépense prévue à l'article premier sera portée à l'actif du bilan de la Ville de Genève, dans le patrimoine administratif, et amorti au moyen de 10 annuités qui figureront au budget de la Ville de Genève de 2004 à 2013.

ANNEXES

1. **Liste des projets qui dépendent du crédit extraordinaire demandé**

Cette liste récapitule les projets connus à ce jour. A ceux-ci peuvent bien évidemment venir se rajouter d'autres opportunités aujourd'hui inconnues.

Projets	*Bâtiment*	*Nb places suppl.*	*Nb enfants suppl.*
Extension St-Gervais	Ville	15	23
Extension crèche du Lac	Etat	35	52
EMS Villereuse, Paroisse St-Joseph	Locatif	35	52
Déménagement Flotille	Locatif	Pas de place supplémentaire	Pas de place supplémentaire
Extension Gais-Minois	Locatif	50	75
Extension Grotte-Bleue	Locatif	40	60
Simplon (déménagement Barque en Ciel)	Locatif	10	15
Autres opportunités dans bâtiments privés	Locatif	115	173
Total		300	450

2. **Evolution du nombre de places dans les institutions de la petite enfance subventionnées par la Ville de Genève* (1991-2002)**

	1991	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*
Nb places	1 300	1 360	1 500	1 562	1 611	1 699
Nb enfants**	1 950	2 040	2 250	2 343	2 416	2 548
Places suppl.		60	140	62	49	88
Enfants suppl.**		90	210	93	74	132

	1997	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*
Nb places	1 734	1 815	1 872	1 991	2 051	2 098
Nb enfants**	2 601	2 723	2 808	2 987	3 077	3 147
Places suppl.	35	81	57	119	60	47
Enfants suppl.**	53	122	86	179	90	71

* Ces chiffres sont issus des données publiées par l'Observatoire de la petite enfance et des rapports de gestion du Conseil administratif à l'appui des comptes (années 1991 à 2000).

** Enfants au bénéfice d'un abonnement de fréquentation à temps partiel (coefficient de 1.5). Le coefficient, qui multiplie la valeur d'une place pour obtenir le nombre d'enfants accueillis, s'obtient en divisant le nombre d'enfants usagers des crèches et jardins d'enfants confondus, par le nombre de places disponibles des 2 types de garde sur une année.