

Proposition du Conseil administratif du 11 décembre 2019 en vue de créer une fondation de droit privé dite «Fondation pour l'accueil préscolaire de la Ville de Genève».

Mesdames les conseillères municipales, Messieurs les conseillers municipaux,

Introduction

Notre Conseil soumet à votre attention le projet de création d'une fondation de droit privé pour l'accueil préscolaire de la Ville de Genève. Bien que cette démarche entre dans le cadre de la politique de la petite enfance de la Ville et du budget alloué à celle-ci en 2019, il est de la compétence de votre Conseil de délibérer sur «la création [...] de fondations de droit privé [...] au capital desquelles la commune veut participer» (article 30, alinéa 1, lettre t de la loi sur l'administration des communes (LAC)).

A l'appui de cette proposition, notre Conseil tient à faire valoir les arguments suivants.

Développement de nouvelles structures d'accueil de la petite enfance

En Ville de Genève, la création d'institutions pour la petite enfance continue d'être une priorité largement étayée par l'analyse des statistiques de l'offre et de la demande.

En effet, malgré les progrès considérables réalisés depuis 2011 – 935 places ont été créées entre 2011 et 2018 –, le manque de places au regard des besoins exprimés par les familles continue à se faire cruellement sentir. En septembre 2019, 4800 enfants étaient accueillis dans les structures d'accueil présentes sur le territoire municipal et le Bureau d'information petite enfance (BIPE), unité du Service de la petite enfance chargée des inscriptions, comptait 2957 familles inscrites et 1526 demandes non satisfaites pour une prise en charge dès la rentrée.

Cela n'est pas une tendance propre à la Ville de Genève seule, mais au contraire un constat persistant qui touche tout le canton, encore rappelé dans les débats du Grand Conseil qui ont prévalu à l'adoption récente de la loi sur l'accueil préscolaire (LAPr; J 628) qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2020, simultanément à la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA). Cette loi prévoit notamment l'introduction d'un soutien financier du Canton pour l'encouragement à la création de places d'accueil dans les communes qui œuvrent concrètement dans ce sens.

Pour rappel, l'obligation des communes d'œuvrer au développement de l'offre en fonction des besoins de la population découle de l'article 200 de la Constitution genevoise de 2012. Cette obligation a été reprise et développée à l'article 6 de la LAPr qui dispose en son alinéa 1: «Les communes, ou groupements de communes, offrent des places dans les différents modes d'accueil pour les enfants en âge préscolaire. A cette fin, elles peuvent collaborer entre elles, confier à une association ou à une fondation à but non lucratif la mise à disposition de places d'accueil préscolaire. Les modalités de cette collaboration sont définies statutairement, par voie réglementaire ou contractuelle», et à son alinéa 2: «Les communes adaptent le nombre de places à disposition permettant d'atteindre le taux d'offre d'accueil.»

Quand bien même les efforts de la Ville sont régulièrement salués, le développement d'infrastructures ouvertes à la petite enfance continue d'être une priorité tant que les demandes de places ne seront pas satisfaites sur le territoire de la Ville.

L'acceptation du budget du Service de la petite enfance, à l'occasion du vote du budget de la Ville, confirme le soutien de votre Conseil à cette politique.

La création de 632 nouvelles places de crèche est planifiée entre 2019 et 2026.

L'ouverture des sites en construction du Carré-Vert, de la gare des Eaux-Vives, de la route de Frontenex 54, notamment, aura lieu entre 2020 et 2023. Ces nouvelles structures d'accueil de la petite enfance à prestations élargies (SAPE) seront exploitées dans des locaux appartenant à la Ville de Genève.

<i>SAPE</i>	<i>Capacité (en places)</i>	<i>Budget estimé (en francs)</i>
Le Carré-Vert (Jonction)	171	6 840 000
Frontenex 54 (Eaux-Vives)	96	3 840 000
Gare des Eaux-Vives (Eaux-Vives)	108	4 320 000
Total	375	15 000 000

Ces structures projetées ou en cours de réalisation sont de grande taille et proposeront une capacité d'accueil estimée aujourd'hui à 375 places:

- la capacité de chaque institution va certainement fluctuer de plusieurs unités compte tenu de l'évolution des programmes et des autorisations d'exploitation qui seront finalement accordées par le Canton;
- l'estimation du budget de chaque SAPE repose sur un coût annuel moyen de la place estimé à 40 000 francs;

- ces budgets seront financés à concurrence de 75% par la Ville de Genève, soit un montant de subvention total de 11 250 000 francs, en année pleine;
- ces SAPE emploieront au total près de 130 collaboratrices et collaborateurs.

Dans le cadre de la planification du développement de l'accueil préscolaire, d'autres projets sont en cours d'analyse ou de réalisation, suite au vote par votre Conseil de différents crédits d'investissement et crédits d'études.

Nécessité d'une structure juridique pour exploiter les nouvelles SAPE

Vous n'êtes pas sans savoir que la Ville de Genève apporte son soutien, financier et pratique, à l'exploitation des structures d'accueil de la petite enfance présentes sur son territoire, par le biais du subventionnement qui fait l'objet d'une contractualisation, conformément à ce que prescrit le règlement relatif à l'accueil préscolaire en Ville de Genève et aux conditions d'octroi des subventions aux structures d'accueil (LC 21 551).

A ce jour, l'exploitation des 78 lieux d'accueil ouverts sur le territoire de la Ville est en effet assurée par 19 associations et cinq fondations de droit privé, quatre ayant été créées par la Ville de Genève, en partenariat avec des institutions publiques ou privées (Fondation des Morillons avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Fondation du secteur petite enfance Université, avec l'Université de Genève, par exemple).

On constate cependant qu'il n'existe actuellement aucun moyen d'absorber toutes les nouvelles structures en termes de gestion, ni les associations ni les fondations existantes n'étant en mesure d'en reprendre l'exploitation. Par ailleurs, le nombre de nouvelles entités associatives créées ne suit pas le développement des nouveaux sites d'accueil.

En particulier, pour l'ouverture et l'exploitation des nouveaux sites de la route de Frontenex 54 (96 places), du Carré-Vert (171 places) et de la gare des Eaux-Vives (108 places), aucune organisation partenaire n'a été identifiée pour assumer leur exploitation.

Ces structures d'accueil de la petite enfance seront exploitées dans des locaux ou sur un bien-fonds appartenant à la Ville de Genève.

Il va de soi que la Ville de Genève ne peut pas se permettre de renoncer à l'ouverture de ces sites, ainsi que des prochains qui sont planifiés, faute d'entité juridique prête à les exploiter.

Création d'une fondation de droit privé

Pour permettre à la Ville de Genève de continuer à développer des structures d'accueil conformément à ses obligations constitutionnelles et légales, il est prévu de créer une fondation de droit privé, au sens des articles 80 et suivants du Code civil.

Il n'apparaît en effet pas opportun de créer une fondation de droit public pour différentes raisons, essentiellement en raison de l'urgence de la situation.

Tout d'abord, l'exploitation même des structures d'accueil ouvertes sur leur territoire ne relève pas d'une tâche publique des communes. Conformément aux articles 200ss Cst-GE et 6 de la future LAPr, les communes sont cependant investies de l'exécution de tâches liées à la planification, la coordination, l'encouragement à la création de structures d'accueil, l'aide à l'organisation de ces structures et la prise en charge financière, ces tâches étant réalisées en partie avec le Canton.

Ensuite, la création d'une fondation de droit public poserait inévitablement la question du statut du personnel, de droit public par nature – qui ne saurait se régler rapidement. Il s'agirait en effet de doter la Fondation d'un statut du personnel, inspiré par la convention collective de travail (CCT), mais clairement distinct de celle-ci. L'adoption de ce statut impliquerait une négociation avec les partenaires sociaux. La question de la prévoyance professionnelle se poserait également.

Enfin, la création d'une fondation de droit public doit passer par une procédure législative en vue d'obtenir l'assentiment du Grand Conseil. Cela ne permettrait pas l'ouverture et le début d'exploitation des sites susmentionnés en temps voulu.

Il n'apparaît pas non plus possible que la Ville de Genève crée une association: dans le cas d'espèce, la Ville de Genève est en effet la seule partie prenante intéressée à l'exploitation de ces SAPE. Or, pour constituer une association, il faut trois personnes (physiques ou morales) si possible (mais au strict minimum deux) qui ont la volonté de réaliser corporativement le même but social idéal (*animus societatis*).

Ainsi s'est imposée l'option de créer une fondation de droit privé, en charge de l'exploitation des trois structures.

Cette solution est cohérente avec le modèle existant, selon lequel la Ville de Genève finance l'exploitation de SAPE par des organismes de droit privé, à but non lucratif. Elle n'est pas inédite, le Conseil municipal ayant par exemple autorisé la création de la Fondation des Morillons, pour exploiter la SAPE éponyme, conjointement avec le CICR.

La création d'une fondation de droit privé, en charge de l'exploitation de ces SAPE, répondra par ailleurs aux critères légaux de gestion découlant de l'application du Code civil; elle sera placée, comme toutes les autres fondations de droit

privé, sous la surveillance d'une autorité cantonale unique et experte, en application du règlement relatif à la surveillance des fondations de droit civil et des institutions de prévoyance (RSFIP; E 1 16.03) du 7 juin 2006.

La future fondation assumera la responsabilité institutionnelle de l'accomplissement du but social, soit participer à la création et gérer des structures d'accueil préscolaire sur le territoire de la Ville de Genève.

Le personnel de ces structures sera soumis à la convention collective de travail du personnel des institutions de la petite enfance, à l'instar du personnel des autres SAPE subventionnées par la Ville de Genève.

Les statuts de la future fondation (ci-après annexés) traitent du but social (article 2) et des ressources (article 6), de la composition et de la compétence des organes de la fondation (articles 7 à 12), des comptes annuels et de leur contrôle (articles 13 et 14), ainsi que des modalités de dissolution (article 16).

L'équilibre entre les représentant-e-s de la Ville (fondatrice) et les représentant-e-s des milieux intéressés (parents, personnel) se traduit par leur représentation au conseil de fondation.

Les membres chargés de représenter la Ville (5) seront désignés par le Conseil administratif qui tiendra compte de la nécessité pour le conseil de fondation de disposer parmi ses membres de compétences dans les domaines juridique, financier et pédagogique.

Le capital de dotation de la future fondation est de 10 000 francs, lequel sera assumé par la Ville dans l'enveloppe prévue au budget déjà accordé pour la création des places de crèche. Il ne nécessite donc pas le vote d'une nouvelle dépense.

Réforme de la gouvernance de la petite enfance

La création de cette fondation de droit privé ne retardera pas la réforme attendue de la gouvernance de la petite enfance.

Le Conseil administratif sait en effet l'importance de revoir l'organisation de ce dispositif, constitué de 24 organismes de droit privé, auxquels la Ville accorde des subventions pour un montant total de près de 110 millions de francs, dispositif qui propose plus de 3000 places d'accueil dont bénéficient près de 4000 enfants chaque année.

Le Conseil municipal s'apprête à traiter d'une motion invitant à étudier la faisabilité d'une municipalisation partielle de la petite enfance en Ville de Genève, par le biais d'une fondation de droit public comme employeur unique, et en incluant les paramètres d'une municipalisation complète.

Le Conseil administratif salue cette initiative, qui appelle à la mise en place d'une vaste concertation avec la Fédération genevoise des institutions de la petite enfance (FGIPE) et les partenaires sociaux signataires de la CCT Ville de Genève.

En tout état de cause, ce travail d'analyse, puis le processus de création de cette fondation pourraient prendre deux à trois ans. Lorsque cela aura abouti, il sera temps de transférer les activités de la fondation de droit privé, créée dans l'intervalle, à cette entité publique, quelle qu'elle soit.

Vous relèverez que le projet de statut de la fondation de droit privé prévoit explicitement cette possibilité en son article 16.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil administratif vous prie, Mesdames les conseillères municipales, Messieurs les conseillers municipaux, de bien vouloir approuver le projet de délibération suivant:

PROJET DE DÉLIBÉRATION

Considérant:

- les besoins en places d'accueil pour la petite enfance en Ville de Genève;
- la planification d'ouverture de nouveaux sites, déjà existante et à venir;
- les obligations constitutionnelles et légales de la Ville de Genève en matière d'adaptation de l'offre aux besoins;
- les motifs exprimés par le Conseil administratif justifiant la création d'une fondation de droit privé pour le soutien de l'accueil préscolaire en Ville de Genève;
- ayant pris connaissance du projet de statuts de ladite fondation,

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30, alinéa 1, lettre t) de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

sur proposition du Conseil administratif,

décide:

Article premier. – Le Conseil municipal autorise le Conseil administratif à créer une fondation de droit privé en application des articles 80 et suivants du Code civil, intitulée «Fondation pour le soutien à l'accueil préscolaire en Ville de Genève».

Art. 2. – Le Conseil municipal approuve la participation financière de la Ville au capital de dotation de la fondation de 10 000 francs, prélevés sur le budget courant déjà voté.

Art. 3. – Le Conseil municipal charge le Conseil administratif de procéder à la nomination de deux représentant-e-s de la Ville au conseil de fondation.

Annexe: projet de Statuts de la Fondation pour l'accueil préscolaire de la Ville de Genève

STATUTS
de la
"FONDATION POUR L'ACCUEIL PRÉSCOLAIRE
DE LA VILLE DE GENÈVE"

Article 1 – Dénomination et constitution

Sous la dénomination "Fondation pour l'accueil préscolaire de la Ville de Genève" (ci-après : "la Fondation"), il est constitué une Fondation au sens des articles 80 et suivants du Code civil suisse, régie par les présents statuts.

Article 2 – But

1. La Fondation a pour but de participer à la création et de gérer des structures d'accueil préscolaire sur le territoire de la Ville de Genève.
2. Elle ne poursuit aucun but lucratif.
3. La Fondation et les structures d'accueil qu'elle gère sont organisées et exploitées conformément aux dispositions légales et réglementaires applicables aux institutions de la petite enfance subventionnées par la Ville de Genève (ci-après : la Ville).
4. La Fondation peut intervenir sur demande d'autres entités exploitant des structures d'accueil existantes, pour en reprendre la gestion, de manière provisoire ou permanente.
5. Elle peut également s'associer à d'autres entités dans le cadre de partenariats agréés par la Ville de Genève.

Article 3 – Siège et surveillance

1. Le siège de la Fondation est à Genève.
2. Elle est inscrite au Registre du Commerce et placée sous la surveillance de l'autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance (ASFIP) du Canton de Genève (ci-après : l'Autorité de surveillance).

Article 4 – Durée

La durée de la Fondation est indéterminée.

Article 5 – Dotation

La Fondation est dotée à sa constitution d'un capital de dix mille francs suisses (10'000 frs).

Article 6 – Ressources

Les ressources de la Fondation sont constituées des pensions versées par les parents, des subventions de la Ville et du Canton ou de la Confédération, des produits de collectes, ventes et activités diverses, dons, legs et autres subsides.

Article 7 – Organes

Les organes de la Fondation sont :

- le Conseil ;
- le Bureau ;
- l'organe de révision.

Article 8 – Conseil (membres)

1. La Fondation est administrée par un Conseil composé de 9 membres, à savoir :
 - 5 membres représentant la Ville, désigné-e-s par le Conseil administratif - 2 représentant-e-s des parents d'enfants accueillis dans les structures d'accueil gérées par la Fondation ;
 - 2 représentant-e-s du personnel des structures d'accueil gérées par la Fondation.
2. Les membres du Conseil désigné-e-s par le Conseil administratif sont élu-e-s en début de législature municipale et pour la durée de celle-ci. Ils ou elles sont choisi-e-s sur la base de leurs compétences, afin d'assurer au Conseil une expertise dans les domaines juridique, financier et pédagogique.
3. Les représentant-e-s des parents sont élu-e-s par l'ensemble des parents usagers de différentes structures d'accueil gérées par la Fondation, pour une durée de deux ans.
4. Les représentant-e-s du personnel font partie du personnel de différentes structures d'accueil gérées par la Fondation. Ils ou elles sont élu-e-s par l'ensemble de ce personnel en début de législature municipale et pour la durée de celle-ci.
5. Le Conseil élit parmi les membres désigné-e-s par le Conseil administratif, le ou la président-e, et, parmi les autres membres à l'exception des salariés de la Fondation, le trésorier ou la trésorière et le ou la secrétaire.

Article 9 – Conseil (compétences)

1. Le Conseil est l'organe suprême de la Fondation. Il a notamment les attributions suivantes :
 - a) il représente la Fondation ;
 - b) il nomme la direction et engage le personnel nécessaire à son fonctionnement conformément à l'article 13 des présents statuts ;
 - c) il désigne l'organe de révision au sens de l'article 15 des présents statuts ;

- d) il approuve le rapport annuel de gestion, les comptes annuels, le rapport de l'organe de révision, ainsi que le budget de la Fondation ;
 - e) il établit et approuve tous les règlements nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement de la Fondation et des structures d'accueil qu'elle gère.
2. Le Conseil se réunit sur convocation de son ou sa président-e ou à la demande de trois de ses membres, aussi souvent que les affaires de la Fondation l'exigent, mais au moins trois fois par an.

Il peut valablement prendre ses décisions si au moins cinq de ses membres sont présents.

3. Les décisions sont prises à la majorité des membres présents. Les votes ont lieu à main levée, sauf si un membre du Conseil demande le vote secret.

En cas de partage des voix, celle du ou de la président-e, ou en son absence, du ou de la président-e de séance élu-e en début de séance, est prépondérante.

4. Les décisions du Conseil sont constatées par des procès-verbaux, signés du ou de la président-e et du ou de la secrétaire.
5. Le directeur ou la directrice de la fondation assiste aux séances du Conseil, avec voix consultative.
6. Un-e représentant-e du Service de la petite enfance de la Ville de Genève (SDPE) est invité-e permanent-e aux séances du Conseil, avec voix consultative.
7. Le Conseil peut se réunir à huis clos.

Article 10 – Conseil (rémunération)

Les membres du Conseil sont rémunérés pour le temps consacré aux séances, par analogie, sur la base du tarif horaire fixé par le Règlement cantonal sur les commissions officielles (RCOf). Le temps de préparation que les membres du Conseil doivent fournir avant et après les séances, y compris celui de rapporter sur un dossier, n'est pas rémunéré.

Article 11 – Bureau (membres)

1. Le Conseil élit, pour la durée de la législature communale, son Bureau, formé du ou de la président-e de la Fondation, du ou de la secrétaire, ainsi que d'un-e autre membre du Conseil qui fait fonction de trésorier ou trésorière.
2. Les membres du Bureau sont rééligibles.

Article 12 – Bureau (compétences)

1. Le Bureau assure la gestion courante ; il prépare les séances du Conseil.

2. Il a la compétence de traiter et de régler les litiges relatifs au personnel.
3. Il peut également traiter de questions qui lui sont déléguées formellement par le Conseil.

Article 13 – Exercice annuel, comptes et budget

1. L'exercice financier annuel s'ouvre le premier janvier et se clôt le trente et un décembre.
2. Les comptes annuels sont tenus conformément aux normes comptables reconnues (art 962 CO).
3. Conformément au règlement municipal applicable, la Fondation soumet à la Ville :
 - a) les comptes annuels de l'exercice écoulé et les divers justificatifs nécessaires, le rapport de gestion et le rapport de révision ;
 - b) le projet de budget de fonctionnement pour l'année suivante.

Article 14 – Contrôle (désignation et compétence)

1. Le Conseil désigne un organe de révision agréé conformément à la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs du 16 décembre 2005 (RS 221.302).
2. L'organe de révision vérifie la gestion et les comptes annuels de la Fondation.
3. Il est désigné et remplit ses obligations en conformité avec les règles prescrites par le Code civil et le Code des obligations.
4. Le mandat de l'organe de révision est de un an, renouvelable.

Article 15 – Responsabilités

La fortune de la Fondation répond seule des engagements de celle-ci. De même, les membres du Conseil ne sont pas personnellement responsables des engagements de la Fondation.

Article 16. – Dissolution et liquidation

1. La Fondation sera dissoute si une loi confie l'exploitation des structures d'accueil à une entité publique.
2. En cas de dissolution de la Fondation, l'actif disponible sera entièrement attribué, après approbation de l'Autorité de surveillance, à une institution publique ou d'intérêt public poursuivant un but analogue à celui de la Fondation ou à une institution sociale active dans le domaine de la petite enfance et bénéficiant de l'exonération de l'impôt.
3. En aucun cas, les biens ne pourront être retournés à la fondatrice, ni être utilisés à son profit en tout ou partie et de quelque manière que ce soit.

Article. 17. – Modifications

Toute modification des présents statuts doit être soumise à l'accord de l'Autorité de surveillance.

Signés "*ne varietur*" par les parties, en présence du notaire soussigné, pour demeurer annexés à l'acte constitutif de Fondation pour l'accueil préscolaire en Ville de Genève, fondation en formation à Genève, dressé par Maître PP NN, notaire, le présent jour.

Genève, le

Madame Esther Alder, Conseillère administrative

Monsieur Gionata Buzzini, Secrétaire général

Le notaire :