

Réponse du Conseil administratif à la question écrite du 9 juin 2021 de M^{me} Laurence Corpataux et M. Matthias Erhardt: «Petite enfance: quo vadis?»

TEXTE DE LA QUESTION

Exposé des motifs

Début janvier 2021, la conseillère administrative Christina Kitsos annonçait dans les médias vouloir changer de modèle de gouvernance dans le domaine de la prise en charge de la petite enfance. C'est que le temps presse: la crèche du Carré-Vert doit ouvrir ses portes dès la rentrée de septembre 2021.

Pour la magistrate en charge du département de la cohésion sociale et de la solidarité (DCSS), ce changement de modèle passe par une municipalisation des métiers de la petite enfance, et ce dès la rentrée 2021.

Si tout le monde s'accorde sur la nécessité d'une réforme de la gouvernance, nous voulons souligner qu'il existe d'autres modèles possibles de prise en charge de la petite enfance:

- *une fondation de droit public.* La motion M-1484, actuellement gelée en commission des finances, invite le Conseil administratif à étudier la possibilité de mettre en place une fondation de droit public. Malgré des demandes répétées de certain-e-s commissaires, ladite étude n'a, à notre connaissance, pas commencé à ce jour. Cette motion rose et verte prévoyait encore la participation de toutes les parties prenantes (politiques, associatives, institutionnelles) autour de cette réforme de la petite enfance; rien n'a été entrepris à ce stade allant dans ce sens;
- *une ou des fondations de droit privé.* Ce modèle a le mérite de déjà exister dans le giron de la petite enfance en Ville de Genève et est en outre opérationnel rapidement. Le Conseil administratif de la précédente législature avait proposé au Conseil municipal, par le biais de la proposition PR-1390, la création d'une fondation de droit privé nommée «Fondation pour l'accueil préscolaire de la Ville de Genève», à même de prendre en charge la crèche du Carré-Vert et également d'autres structures à venir ou existantes et dont les comités sont à bout de souffle. Là aussi, cet objet a été gelé en commission des finances.

A ce jour, nous ne comprenons pas le timing «au pas de charge» de la magistrate car, à ce stade, le Conseil municipal n'est saisi d'aucun chiffrage du coût potentiel d'une municipalisation de la petite enfance. Si l'on prend à titre de comparaison la commune de Lancy, dont l'exécutif a entrepris des démarches concertées avec son délibératif, le vote de principe ne prévoit une réforme de la gouvernance qu'à partir de septembre 2022. Cela dans le meilleur des cas, vu que les

négociations avec les partenaires sociaux n'en sont qu'à leurs balbutiements. Les discussions porteront notamment sur la perte de certains avantages pour le futur personnel communal comme la diminution du temps de vacances qui passerait de sept à cinq semaines par an.

L'assertion de M^{me} Kitsos selon laquelle il n'y aura plus d'ouverture de places de crèche supplémentaires possible sans municipalisation nous questionne fortement, car:

- aujourd'hui, notre société est en mutation; les modèles familiaux évoluent ainsi que la place donnée au travail dans notre vie. De plus en plus de personnes désirent travailler à temps partiel. Des parents, tous genres confondus, souhaitent passer plus de temps avec leurs enfants. Ce choix de vie a une incidence directe sur leur besoin de garde et/ou le mode de garde choisi;
- de manière factuelle, nous savons que les quelque 700 places de crèche prévues à l'horizon 2028 auront un coût d'environ 25 millions de francs pour notre collectivité.

Par déduction – puisque nous ne connaissons pas le chiffrage d'une municipalisation de la petite enfance en Ville de Genève – nous subodorons que ce projet d'internalisation pourrait coûter 25 autres millions de francs à la Ville de Genève au vu des calculs effectués par le passé, et faisant une simple règle de trois prenant en compte le nombre d'employés actuels de la petite enfance.

Pour finir, les comptes 2020 de la Ville sont déficitaires à hauteur de 47,1 millions de francs. Comme le veut la loi, notre municipalité s'est engagée auprès du Canton dans un plan de redressement de ses finances car elle doit retrouver l'équilibre budgétaire d'ici à 2028. Avec la crise sanitaire, économique et climatique, nous entrons dans une phase de grande incertitude qui devrait nous inciter à la prudence avant de mener ce type de grande réforme.

Avant de se déterminer sur le modèle à choisir – ce qui devrait, nous le souhaitons, prendre un certain temps pour laisser le temps nécessaire de concertation entre les différents acteurs et actrices – nous désirons mieux connaître le concept que le DCSS souhaite mettre en place dans le domaine de la petite enfance:

- *accompagnement, soutien et reconnaissance des comités de bénévoles*: a-t-il été envisagé de les dessaisir des questions administratives et de ressources humaines afin que leurs efforts se concentrent sur les aspects pédagogiques?
- *logique rattachement*: actuellement, quels sont les critères de rattachement ou de regroupement des structures de la petite enfance en Ville de Genève?
- *évolution sociétale*: de quelle manière l'évolution de la société a-t-elle été prise en compte dans le choix de municipaliser? La diversité des modes de vie et des modes de garde de la petite enfance à renforcer ou à développer a-t-elle été intégrée à la réflexion?

- *projet pilote*: quel accompagnement scientifique est prévu pour évaluer la pertinence d'une municipalisation pure et simple? Est-il prévu d'élaborer une comparaison argumentée avec les modèles alternatifs (fondation de droit public ou privé, voire supra)?
- *besoin en personnel/revalorisation des métiers de la petite enfance*: dans un contexte d'augmentation des besoins en personnel et de manque de personnel formé, ne faudrait-il pas actualiser la convention collective de travail afin de s'assurer de pouvoir recruter assez de personnel et prévenir des départs vers des structures de la petite enfance dans les communes avoisnantes?
- *municipalisation graduelle*: comment est-il envisagé de traiter l'inégalité de traitement, relative au salaire et à la caisse de pension, entre les employé-e-s au bénéfice du statut du personnel de la Ville de Genève et ceux et celles engagé-e-s par une fondation qui en découlerait?

RÉPONSE DU CONSEIL ADMINISTRATIF

Développer l'éducation préscolaire en Ville: une nécessité pour renforcer l'égalité

La création de nouvelles places d'accueil préscolaire est une priorité du Conseil administratif. Avec près de 1000 places de crèches manquantes en Ville de Genève, le Conseil administratif est déterminé à créer de nouvelles places d'accueil pour répondre aux besoins des familles, concrétiser l'égalité entre les femmes et les hommes, tant au niveau professionnel que domestique, réduire les inégalités sociales et renforcer l'économie genevoise. Il entend respecter la Constitution genevoise, laquelle prévoit que l'offre de places d'accueil préscolaire est adaptée aux besoins.

Le Conseil administratif considère l'éducation préscolaire comme une véritable mission de service public.

Au-delà de la réponse aux besoins des familles, le développement de places de crèches est particulièrement bénéfique à trois niveaux:

1. Pour favoriser l'égalité des chances et réduire les inégalités

Les connaissances actuelles démontrent l'importance capitale des premières années dans le développement de l'enfant: la crèche permet à l'enfant d'exercer diverses activités propices à son développement cognitif et social. Les études du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) ont d'ailleurs montré que le passage en crèche a un impact déterminant sur le parcours et la réussite scolaire de l'enfant. L'égalité des chances se voit améliorée et les

inégalités sont réduites. Au surplus, le dépistage précoce des enfants à besoins particuliers facilite leur inclusion en classe ordinaire lors de l'entrée au primaire. L'éducation préscolaire favorise l'intégration des familles et la cohésion sociale.

2. Pour concrétiser l'égalité entre les femmes et les hommes

Les femmes payent un lourd tribut pour le manque de places de crèche. Trop de femmes sont contraintes de réduire leur temps de travail ou de suspendre leur carrière professionnelle suite à leur congé maternité et en l'absence d'un véritable congé parental au niveau fédéral que le Conseil administratif appelle de ses vœux. Selon l'enquête suisse sur la population active de 2018, 61% des femmes actives assumant la prise en charge de leurs enfants indiquent avoir réduit leur temps de travail contre 14% des hommes. Les femmes sont deux fois plus nombreuses que les hommes à indiquer avoir changé d'emploi pour mieux concilier travail et famille, et trois fois plus nombreuses à avoir opté pour un emploi moins exigeant.

Pour les femmes, le manque de places d'éducation préscolaire représente aussi des baisses de salaire à court terme, un arrêt brutal de l'évolution professionnelle et des lacunes de prévoyance à long terme. Créer des places d'accueil préscolaire en suffisance, c'est favoriser l'égalité femme-homme et tendre vers plus de justice sociale.

3. Pour contribuer à la prospérité de notre collectivité

Pour l'économie et l'emploi, le développement des places de crèche est bénéfique. Selon un récent rapport du BAK Economics, institut de recherche indépendant, le renforcement de la petite enfance accroît le produit intérieur brut (PIB) et génère des recettes fiscales supplémentaires pour les collectivités publiques. La logique consistant à considérer uniquement les crèches comme des centres de coûts (près de 30 000 francs de subvention/place en moyenne en ville) est à la fois dépassée et erronée. Il s'agit au contraire de véritables investissements profitables à la société dans son ensemble. Un rapport de la Conférence latine des délégué-e-s à l'égalité a d'ailleurs démontré que, pour 1 franc investi, les crèches rapportent en moyenne 3 francs à la collectivité. La plus grande participation de la population au marché du travail engendre des revenus supplémentaires pour les familles, des cotisations sociales et des rentrées fiscales plus élevées, mais aussi une diminution des dépenses sociales. Si Genève se classe parmi les meilleurs cantons en termes de PIB/habitant (> 100 000 francs), c'est aussi parce que la Ville et les communes investissent dans le développement des places de crèches.

Réformer la gouvernance de la petite enfance pour garantir le développement de l'accueil préscolaire et adapter le dispositif aux enjeux contemporains

Sans changer le modèle de gouvernance de la petite enfance, le Conseil administratif ne sera pas en mesure de garantir la création des 700 nouvelles places d'accueil prévues à l'horizon 2027.

L'exploitation de nouvelles places d'éducation préscolaire repose sur la volonté de bénévoles. Héritage du XIX^e siècle, ce modèle de gouvernance est totalement inadapté aux réalités contemporaines et il est extrêmement difficile, sinon impossible, de trouver des bénévoles souhaitant assumer une responsabilité d'employeur (procéder à l'engagement des personnes, décider et assumer des licenciements), administrer le personnel des crèches et gérer les relations avec les parents.

L'évolution des modèles organisationnels reflète les évolutions sociétales: des modèles de gouvernance inadaptés altèrent la prestation, produisent de l'absentéisme et péjorent plus globalement l'efficacité et l'efficience du système. L'énergie déployée pour gérer les failles de modèles anachroniques est mal utilisée puisqu'elle n'est ni allouée au développement de la prestation, ni au soutien des équipes éducatives et de leurs responsables. Le temps consacré par les parents et autres membres des comités pour gérer bénévolement les structures d'accueil devrait être utilisé à meilleur escient, pour des projets spécifiquement dédiés aux enfants.

Dans les années 1960, la municipalisation était déjà défendue par les élu-e-s de gauche mais aussi par le Parti démocrate-chrétien (PDC). Jean-Paul Buensod (PDC) déclarait que «le jour où les comités privés ne pourraient plus créer et gérer de nouvelles crèches, on pourrait envisager une municipalisation». C'est précisément la situation dans laquelle la Ville s'est retrouvée avec la nouvelle structure d'accueil Marie Goegg-Pouchoulin qui est temporairement reprise par un comité existant: il n'y a plus de candidat-e-s privés pour créer et gérer de nouvelles structures d'accueil.

Durant la crise sanitaire, notre modèle de gouvernance n'a juridiquement pas permis de créer une équipe de remplaçant-e-s destinée à l'ensemble des crèches alors que celles-ci sont restées ouvertes. De nombreuses fermetures de groupes ou réductions d'horaires ont laissé les familles sans solution d'accueil malgré la meilleure volonté de l'ensemble des acteurs. Les crèches municipalisées dans d'autres communes comme Vernier n'ont pas connu un phénomène d'une telle ampleur grâce à une gestion centralisée des remplacements.

Depuis près de vingt-cinq ans, la Ville de Genève tente de réformer la gouvernance de la petite enfance. En 1998, le rapport de Jean-Paul Bari commandé par la Ville relevait déjà la nécessité de changer de système. De nombreux travaux de

réflexions, analyses, études et rapports ont été réalisés depuis le rapport Bari, sans pour autant générer le changement attendu en Ville. Pourtant, des communes ont fait le choix de la municipalisation et ont implémenté ce modèle avec succès, en bloc ou par étapes. Dernière en date, la majorité rose-verte de la Ville de Lancy a voté début 2021 la municipalisation en bloc de ses structures d'accueil de la petite enfance.

Réforme de la gouvernance: le Conseil administratif prend ses responsabilités

Dès son entrée en fonction, le Conseil administratif a pris ses responsabilités. Constatant l'urgence de la situation, la conseillère administrative en charge du DCSS, M^{me} Kitsos, a initié la réforme avec les partenaires de la petite enfance en présentant en septembre 2020 à la commission des finances les grandes lignes d'un projet pragmatique – la municipalisation par étapes. Avec 21 comités associatifs gérant près de 80 structures d'accueil de la petite enfance et plus de 2000 employé-e-s, le Conseil administratif considère qu'une municipalisation d'un seul bloc n'est plus envisageable en Ville de Genève, tant pour des raisons opérationnelles que financières.

La municipalisation par étapes permettra de répondre au mieux aux objectifs stratégiques de la réforme tout en préservant les comités associatifs qui souhaitent continuer à gérer des structures d'accueil et en minimisant l'impact sur les finances publiques. La Ville pourra notamment garantir l'ouverture des 700 nouvelles places d'accueil préscolaire créées à l'horizon 2027, initier la revalorisation des métiers de la petite enfance exercés à 90% par des femmes, reprendre en main le pilotage du dispositif et concrétiser sa volonté de reconnaître l'éducation préscolaire comme une véritable mission de service public.

Contrairement aux affirmations des signataires de la question écrite, il est prévu que la première structure d'accueil de la petite enfance – le secteur Marie Goegg-Pouchoulin, anciennement nommé Carré-Vert, avec 171 nouvelles places – soit municipalisée en 2023. Ni le budget 2021, ni le projet de budget 2022 n'intègrent donc logiquement de nouvelles ressources dédiées à la municipalisation. En l'absence de bénévoles, le secteur Marie Goegg-Pouchoulin qui ouvrira à la rentrée 2021, est hébergé juridiquement et temporairement par le comité des Charmilles jusqu'à sa municipalisation.

En place depuis plus de trente-cinq ans en Ville de Lausanne, la gouvernance hybride municipalisé/subventionné fonctionne à satisfaction pour le magistrat David Payot en charge de la petite enfance. La Ville de Genève profitera donc de l'expérience d'une municipalité de taille comparable. Ce modèle est aussi en place à Plan-les-Ouates où le règlement sur la petite enfance prévoit à la fois la gestion en ligne directe et la délégation à des associations.

De larges concertations avec les partenaires

La conseillère administrative en charge du DCSS, M^{me} Kitsos, mène ce projet d'une grande complexité en toute transparence avec les partenaires concernés. Contrairement à ce que laissent entendre les signataires de la question écrite, il n'y a probablement jamais eu autant – en si peu de temps – de consultations et de communications dans un contexte de charge de travail inédit généré par la pandémie.

Dans un courrier du 9 février 2021, la Fédération genevoise des institutions de la petite enfance (FGIPE) s'est d'ailleurs réjouie de l'approche participative proposée par M^{me} Kitsos. L'ensemble des comités associatifs a été consulté s'agissant de leurs attentes par rapport à cette réforme.

Les nombreux échanges entre M^{me} Kitsos et les partenaires attestent de l'énergie déployée pour faire avancer le projet:

- commission des finances du Conseil municipal (audition du 23 septembre 2020; communication de M^{me} Kitsos du 12 janvier 2021 sur l'état des travaux en cours et les perspectives; demande d'audition de M^{me} Kitsos du 21 avril 2021 pour exposer les travaux en cours),
- commission consultative de la petite enfance qui regroupe les partis politiques représentés au Conseil municipal (séance le 1^{er} mars 2021).
- président-e-s et membres de comités associatifs (séances les 2 février, 13 avril et 25 juin 2021).
- Fédération genevoise des institutions de la petite enfance (séances les 2 février, et 13 avril et 25 juin).
- directions de structures d'accueil de la petite enfance (séances les 4 février, 13 avril et 25 juin 2021).
- représentantes des syndicats signataires de la convention collective de travail (séance le 12 février 2021).
- Service de la petite enfance (séances les 21 janvier et 16 avril 2021).
- Villes de Lancy, Lausanne et Paris: divers échanges autour des modèles de gouvernance.
- Conseil administratif (séances dédiées à la gouvernance les 3 et 17 mars 2021 – communiqué de presse du Conseil administratif du 17 mars 2021: «le département de la cohésion sociale et de la solidarité examine l'ensemble des aspects liés à la municipalisation par étapes»).

L'examen d'une municipalisation par étapes demandé par le Conseil administratif

Déjà soutenu, le rythme a redoublé d'intensité suite à la décision du Conseil administratif du 17 mars 2021 de mandater le DCSS pour examiner l'ensemble

des aspects d'une municipalisation par étapes, dont les aspects financiers. Cette phase d'analyse est menée avec l'appui d'experts externes s'agissant notamment des collocations de fonctions et des impacts financiers relatifs à la prévoyance professionnelle.

En complément, un bilan stratégique de chacun des modèles de gouvernance (municipalisation par étapes, municipalisation en bloc, fondation de droit public et fondation de droit privé) sera présenté au Conseil administratif et à la commission des finances dans le cadre de la motion M-1484 actuellement gelée par la commission.

Ce bilan stratégique confirme la pertinence du choix de la municipalisation par étapes comme modèle de gouvernance le plus approprié pour atteindre les principaux objectifs de la réforme (garantir l'ouverture des 700 nouvelles places d'accueil d'ici à 2027, revaloriser les métiers de la petite enfance exercés à 90% par des femmes, reprendre en main le pilotage du dispositif, reconnaître l'éducation préscolaire comme une véritable mission de service public).

Dans ce contexte, la conseillère administrative en charge du DCSS a proposé par courriel, le 21 avril 2021, au président de la commission des finances de venir présenter l'évolution des travaux et a suggéré d'y associer les commissaires de la commission de la cohésion sociale et de la jeunesse. Le président a salué la volonté de transparence et de communication de M^{me} Kitsos.

Fin juillet 2021, M^{me} Kitsos a présenté au Conseil administratif les résultats des travaux menés depuis mars 2021 et sera reçue par la commission des finances du Conseil municipal à la rentrée.

Dès l'automne 2021, le projet entrera dans sa phase de conception à proprement parler en vue du déploiement de la municipalisation pour le secteur Marie Goegg-Pouchoulin en 2023. Les impacts budgétaires découlant de cette première municipalisation seront inscrits au projet de budget 2023 pour la première fois.

En avançant méthodiquement, de manière pragmatique, transparente et concertée, le Conseil administratif est déterminé à transformer la gouvernance de la petite enfance afin de maintenir et d'améliorer la qualité des prestations, d'initier la revalorisation des métiers exercés à 90% par des femmes, de garantir l'équité de traitement et de créer de nouvelles places d'éducation préscolaire en Ville de Genève pour répondre aux besoins des familles et concrétiser l'égalité entre les femmes et les hommes.

Au nom du Conseil administratif

Le secrétaire général:
Gionata Piero Buzzini

La conseillère administrative:
Christina Kitsos