

Rapport de la commission des finances chargée d'examiner la motion du 4 décembre 2019 de M^{mes} et MM. Amanda Ojalvo, Omar Azzabi, Maria Casares, Dalya Mitri Davidshofer, Christina Kitsos, Corinne Goehner-da Cruz, Delphine Wuest, Laurence Corpataux, Alfonso Gomez, Steven Francisco, François Mireval, Emmanuel Deonna, Ahmed Jama et Régis de Battista: «Petite enfance: pour une gouvernance cohérente et efficiente en Ville de Genève».

Rapport de M^{me} Brigitte Studer.

La motion était renvoyée à la commission des finances lors de la séance plénière du Conseil municipal du 23 juin 2020. La commission l'a traitée les 15, 22 septembre et 9 décembre 2020, les 12 janvier, 31 août et 28 septembre 2021, les 2 février, 1^{er} et 2 mars, ainsi que le 10 mai 2022, sous les présidences de MM. Denis Ruysschaert, Omar Azzabi et M^{me} Brigitte Studer. Les notes de séance étaient prises par M^{me} Jade Pérez et M. Xavier Stern, que la rapporteuse remercie pour l'excellente qualité de leur travail.

PROJET DE MOTION

Exposé des motifs

En 1998, Jean-Paul Bari remettait un rapport qui plaidait la cause d'une municipalisation partielle et la création d'une fondation de droit public comme employeur unique. Dès lors, le Conseil municipal et le Conseil administratif ont abordé et débattu à de nombreuses reprises des enjeux d'une nouvelle gouvernance de la petite enfance en Ville de Genève.

En 2007, le délibératif acceptait même le principe d'une municipalisation complète au travers de la proposition PR-476¹, en vue de l'extension du service public au domaine de la petite enfance. Cependant, les coûts potentiellement importants d'une municipalisation complète, notamment en lien avec l'enjeu de la prévoyance professionnelle, ont généré un report de la mise en œuvre de ce projet qui a finalement été renvoyé au Conseil administratif.

Aujourd'hui encore, la municipalisation complète reste un objectif pertinent dès lors que la petite enfance est pleinement une tâche du service public. Au même titre que d'autres politiques publiques mises en œuvre par des membres du personnel municipal, une telle approche permettrait une gestion efficace et homogène du domaine pour le bénéfice des enfants, cela étant elle pose toujours autant un défi au niveau des coûts. Ce défi est d'autant plus important que la priorité reste de

¹ [https://conseil-municipal.geneve.ch/?id=6050&tx_displaycontroller\[tx_vgcecm_enfants\]=1027](https://conseil-municipal.geneve.ch/?id=6050&tx_displaycontroller[tx_vgcecm_enfants]=1027)

répondre aux besoins des familles, qui sont aujourd’hui comblés à 83%, en créant de nouvelles places d’accueil afin d’assurer une place pour chaque enfant.

En matière de formation de base ou de formation continue ainsi que de mobilité professionnelle au sein des différentes structures de la petite enfance, les besoins avérés du terrain ne sont aujourd’hui pas satisfaits, ce qui demande donc une gestion optimale des ressources humaines du domaine, au bénéfice de l’offre. De plus, face à l’exigence cantonale en matière d’inclusion des enfants à besoins éducatifs particuliers, la réalité actuelle montre que cette prise en charge est trop hétérogène et que les équipes manquent de ressources pour mener à bien leur mandat. Enfin, certains comités de crèche sont à bout de souffle au vu de la complexification croissante de leurs tâches et de leurs responsabilités.

Malgré le travail considérable entrepris par le département de la cohésion sociale et de la solidarité (sectorisation, renforcement des conditions du personnel), le besoin de réformes structurelles reste entier.

La création d’une fondation de droit public permettrait de centraliser et de rationaliser la gestion administrative et constituerait une première étape pertinente et efficace en attendant le moment où une municipalisation complète pourra être sérieusement envisagée. Devenant l’employeur unique, cette structure autonome resterait dans le giron communal et permettrait un pilotage renforcé par la Ville, avec un contrôle plus efficace et systématique sur les plans financiers, de gestion et administratifs ainsi qu’une courroie de transmission avec le Canton.

Pour mener à bien ce processus, deux conditions sont indispensables:

- a) rendre possibles la participation active et la prise en compte des parents, des partenaires sociaux et de la Fédération genevoise des institutions de la petite enfance (FGIPE);
- b) la garantie d’un pilotage transparent et concerté des étapes successives de cette réforme.

Considérant:

- l’ordonnance fédérale du 19 octobre 1977 sur le placement d’enfants (OPE);
- la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00), donnant un cadre à l’accueil préscolaire dans ses articles 200 et 203, reconnaissant l’utilité publique de la politique de la petite enfance;
- la loi sur l’accueil préscolaire (LAPr), acceptée par le Grand Conseil le 12 septembre 2019 et entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2020;
- que la politique de la petite enfance doit être pleinement reconnue comme relevant d’une responsabilité communale et cantonale ainsi que d’un intérêt public;

- 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);
- les carences que ce dernier fait apparaître en termes de gouvernance;
- le *Manifeste pour l'éducation de la petite enfance en Suisse*¹ ainsi que la publication intitulée *Instaurer une politique de la petite enfance*², tous deux édités par la commission suisse pour l'Unesco,

le Conseil municipal demande au Conseil administratif:

- de déployer une étude complète relative à 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 en incluant les paramètres d'une municipalisation complète;
- d'entreprendre cette étude par l'intermédiaire d'un organisme externe et neutre avant la fin de la présente législature;
- le chapeautage de cette étude par un comité de pilotage dans lequel chaque groupe du Conseil municipal sera représenté, la Fédération genevoise des institutions de la petite enfance (FGIPE) et les partenaires sociaux signataires de la CCT Ville de Genève que sont les associations des employé-e-s (l'Association genevoise des éducateurs de l'enfance – AGEDE et l'Association des cadres des institutions de la petite enfance genevoise – ACIPEG) ainsi que les deux syndicats (SSP-VPOD, SIT);
- d'inclure dans cette étude les questions clés suivantes:
 - l'adaptation du contexte genevois à l'évolution du cadre légal au niveau fédéral;
 - le statut actuel du personnel de la petite enfance au sein de structures associatives ou de structures constituées en fondations de droit privé;
 - l'évolution éventuelle du plan de prévoyance professionnelle du personnel de la petite enfance en Ville de Genève en cas de création d'une fondation de droit public comme seul employeur;
 - les conditions pour l'établissement d'une structure juridique indépendante;
- un accompagnement des comités associatifs dans le cadre des changements à venir en cas de réforme, notamment en ce qui concerne la redéfinition de leur mission;
- d'organiser des états généraux de la petite enfance de concert avec les autorités cantonales et le comité de pilotage précédemment cité afin de discuter des résultats de ladite étude et d'aborder les questions auxquelles cette dernière ne répond pas, comme les réformes structurelles liées au programme pédagogique.

¹ https://www.reseau-accueil-extrafamilial.ch/media/filer_public/79/73/7973ca65-b68a-45c2-b9e5-1eaf4b944c5c/appell_fr.pdf

² https://www.unesco.ch/wp-content/uploads/2019/02/Publication_Instaurer-une-politique-de-la-petite-enfance.pdf

Préambule – contexte et historique

Avec le développement des structures de la petite enfance, la question de la gouvernance se pose. Pour répondre à la demande toujours croissante, de nouvelles places doivent être ouvertes. Il est devenu difficile, voire impossible de trouver des bénévoles pour former de nouveaux comités. La gestion administrative et RH s'est complexifiée. L'éducation préscolaire doit aujourd'hui être considérée comme une mission de service public.

Dans un contexte d'urgence, M^{me} Alder avait déposé la PR-1390, le 11.12.2019, qui demandait la création d'une fondation de droit privé. Cette proposition était renvoyée à la commission des finances le 15.1.2020.

Lors de l'audition des motionnaires de la M-1484, la commission des finances a voté à l'unanimité de lier le traitement de ces deux objets. Depuis le 22.9.2020, les auditions ont donc eu lieu conjointement sur la M-1484 et la PR-1390.

La commission demande une étude de faisabilité et des données chiffrées pour avancer. Elle décide en janvier 2021 de geler le traitement des deux objets jusqu'à l'obtention de ces documents.

Le 30.8.2021, le Conseil administratif décide de procéder à une municipalisation des nouvelles crèches. Il choisit ainsi le modèle de nouvelle gouvernance qui sera adopté en Ville de Genève.

Le 31.8.2021, M^{me} Kitsos présente l'étude de faisabilité aux commissions de la cohésion sociale et des finances réunies. Elle décide en même temps de retirer la PR-1390. La commission des finances doit donc arrêter son étude sur cet objet.

Le 16.11.2021, une nouvelle motion, la M-1645 «Petite enfance: accompagner le changement en Ville de Genève», est déposée, renvoyée le même jour à la commission des finances. L'audition des motionnaires a lieu le 12 janvier 2022. La commission décide que les auditions déjà prévues pour la M-1484 soient élargies à ce nouvel objet.

La commission des finances vote les deux objets lors de sa séance du 10 mai 2022.

Elle accepte la M-1645 et refuse la M-1484.

Documents

La commission des finances s'est appuyée sur les principaux documents suivants:

Rapport externe Analyse stratégique et options structurelles, Stéphane Jaquetmet, Phronesis Consulting, juin 2021.

Municipalisation par étapes: chiffrage, département de la cohésion sociale et de la solidarité, septembre 2021.

Gouvernance de la petite enfance en Ville de Genève - Note de synthèse 15.9.2021.

La liste complète figure à la fin de ce rapport. L'ensemble des documents sont à consulter en annexe sur le site de la Ville.

La M-1484 a été étudiée lors de 10 séances de commission. Ce rapport exposera l'ensemble des présentations, mais se centrera plus spécifiquement sur les questions et réponses qui concernent la M-1484.

Glossaire – les principales abréviations

AGEDE	Association genevoise des éducateurs et éducatrices de l'enfance
ASE	Assistant socio-éducatif
ASFIP	Autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance
BIPE	Bureau d'information de la petite enfance
CCPE	Commission consultative de la petite enfance
CCT	Convention collective de travail
DCSS	Département de la cohésion sociale et de la solidarité
DIP	Département de l'instruction publique
FGIPE	Fédération genevoise des institutions de la petite enfance
GIAP	Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire
LAC	Loi sur l'administration des communes
LIPAD	Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles
PEC	Plan d'études cadre
SASAJ	Service d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour
SDPE	Service de la petite enfance
SPE	Secteur de la petite enfance

Séance du 15 septembre 2020

Audition de M^{me} Amanda Ojalvo et M. Omar Azzabi, motionnaires

M^{me} Ojalvo explique l'importance du débat sur une nouvelle gouvernance de la petite enfance en Ville de Genève. Actuellement, le secteur de la petite enfance (SPE) régit un regroupement de structures, crèches ou jardins d'enfants, sous la direction de comités bénévoles composés généralement de parents d'enfants. Chaque comité bénévole représente un SPE et chapeaute les responsables/directrices de secteur qui elles supervisent chacune une ou plusieurs crèches. Chaque structure est supervisée par un-e adjoint-e pédagogique qui gère l'équipe éducative et les familles. Ce système est imparfait. Une crèche est similaire aujourd'hui à une petite ou moyenne entreprise (PME) et nécessite une meilleure organisation. Les bénévoles des comités manquent de compétences managériales et ne peuvent pas superviser de manière convenable le travail des directions. De plus, le turn-over entraîne un manque de stabilité au sein de ces comités, les parents ne s'impliquant que le temps de la présence de leurs enfants en crèche.

Cela fait plus de vingt ans que la Ville envisage un changement de gouvernance. M^{me} Alder avait déposé la PR-1390 afin de demander la création d'une fondation de droit privé, étant donné les difficultés à constituer de nouveaux comités. Certains SPE sont de plus trop importants et de fait, difficiles à gérer. Elle rappelle que 76 structures, séparées en 26 entités juridiques, sont ouvertes en Ville.

Elle explique que le cadre légal, les démarches administratives qui incombent aux directions, aux adjoints pédagogiques et aux secrétaires comptables, sont complexes. La simplification de ce système permettra de se concentrer sur leur mandat premier qui est d'accompagner les équipes éducatives au quotidien et de s'occuper des familles. Le comité serait remplacé par une fondation de droit public qui recevrait les subventions de la Ville qui s'occupera ensuite de les transférer à chaque SPE comme cela se passe actuellement. La centralisation permettrait une meilleure diffusion des informations. Les secteurs sont aujourd'hui trop grands et les informations se perdent entre les communications du Service de la petite enfance (SDPE) et les transmissions faites aux équipes et familles.

La fondation deviendrait l'employeur unique et la Ville dirigerait les travaux. Le système administratif serait simplifié pour les directions, les adjoints et les secrétaires comptables. En centralisant, on optimise les forces du service public ainsi que le service pour les familles car la fondation engloberait le SDPE et le Bureau d'information de la petite enfance (BIPE), chargé des inscriptions des enfants. Les équipes éducatives profiteraient d'une mobilité sur la commune qu'elles n'ont pas aujourd'hui. Les projets pédagogiques seraient mieux coordonnés et pérennisés. Ce sont les prémices d'une municipalisation du secteur.

M. Azzabi rappelle que le Parti socialiste et les Vert-e-s ont déposé cette motion afin de parachever le projet de M^{me} Alder qui était de réorganiser la

gouvernance actuelle. Le système actuel est à bout de souffle et le statut quo n'est plus tenable. Les questions financières devront être discutées entre la droite et la gauche mais ce n'est pas le sujet de fond. Le texte parle d'une étude de faisabilité et d'un comité de pilotage afin d'entrevoir les différentes options viables et chiffrées des pistes de réforme. La sectorisation réalisée par M^{me} Alder doit entraîner une réorganisation de la gouvernance. Il y a trois options pour cette réorganisation, comme développé dans les considérants: une municipalisation complète, une fondation de droit public avec un droit de regard de la Ville et une fondation de droit privé.

Il estime que la fondation de droit public est la meilleure option au vu du contexte et des coûts. Réformer la gouvernance permettrait d'avoir une meilleure planification des ouvertures de crèches, une meilleure gestion de celles-ci, une mobilité garantie et une meilleure formation continue du personnel de la petite enfance, afin d'atteindre l'objectif «d'une place de crèche par enfant». Les parents bénévoles ne sont plus capables de constituer de nouveaux comités et de créer de nouvelles crèches pour répondre à la demande de places supplémentaires.

Questions des commissaires

Est-ce qu'une centralisation permettra d'obtenir plus de places pour les enfants? Est-ce qu'elle ne provoquerait pas une uniformisation du suivi des enfants?

M^{me} Ojalvo répond qu'on se doit de professionnaliser le milieu de la petite enfance. Tant que la Ville ne fournira pas plus de moyens aux crèches, il n'y aura pas plus de place. Avec une fondation qui gèrera les structures, il sera possible d'augmenter le nombre de places. Actuellement, s'il n'y a pas de nouveaux comités, il n'y a plus de possibilité d'ouvrir des crèches.

M. Azzabi ajoute que déléguer la question salariale et managériale ne réglera pas les questions liées aux besoins et au bien-être de l'enfant. Le personnel n'a pas de mobilité garantie entre les crèches et la diversité des structures d'accueil est trop importante. Le projet n'a pas pour but d'uniformiser le suivi mais de simplifier la gouvernance afin de garantir cette diversité avec une égalité de traitement pour l'ensemble des structures d'accueil. A plus long terme, cette réforme, attendue de longue date, répondra aux besoins de l'enfant et facilitera la création de places supplémentaires dans les crèches. Les comités de parents bénévoles, organisés par secteur, prennent en charge des structures d'accueil de la petite enfance toujours plus nombreuses (jusqu'à 6 crèches dans certains secteurs), ce qui complique la prise en charge dans les objectifs fixés autour du bien-être de l'enfant.

Rôle des comités bénévoles

Un commissaire craint qu'une municipalisation fasse disparaître les bénévoles et les membres des comités qui ne sont pas des parents, qu'un lien important dans le corps social de la Ville se perde en professionnalisant.

M^{me} Ojalvo propose d'entendre une cheffe de secteur. La formation de base est donnée par le DIP mais pas la formation continue. Le but est d'homogénéiser dans le canton l'accueil des enfants qui est aujourd'hui disparate. Les crèches ne sont pas le seul moyen d'accueil. Il y a les crèches, les jardins d'enfants et les assistants familiaux de jour qui passent du temps en maison et en structure. Ils ne prônent donc pas que le modèle crèche mais la diversité, qui existe déjà aujourd'hui à la Ville.

En quoi l'adaptation du contexte genevois à l'évolution du cadre légal fédéral va influencer l'organisation dans les crèches?

M^{me} Ojalvo répond qu'il y a, au niveau fédéral, des travaux en cours qui prônent: un enfant, une place. Ils essaient de créer une structure par région car la Suisse alémanique n'a pas les mêmes besoins que la Suisse romande.

M. Azzabi ajoute que les discussions au niveau fédéral sur l'accueil de la petite enfance démontrent une volonté de professionnaliser le domaine (cf. Colloque national sur la petite enfance 2019). Ils se demandent si concernant la formation il ne faudrait pas réfléchir à une évolution vers des diplômes d'études supérieures encore plus poussés (type Bachelor) que ce dont on dispose actuellement. Au niveau fédéral, il est reconnu que l'accueil de la petite enfance est devenu complexe, en partie à cause des politiques inclusives qui se mettent en place partout dans le pays et à Genève plus particulièrement. Le métier a été amené à évoluer. Les associations d'éducateurs ainsi que les syndicats estiment qu'il n'y a pas assez de moyens destinés à la formation continue pour armer les éducateurs face à la diversité des situations rencontrées. Le cadre fédéral soutient cette évolution.

Un commissaire souhaiterait avoir des précisions sur le financement, notamment pour la mise à niveau de la caisse de retraite.

M. Azzabi explique qu'ils n'ont pas de chiffres sur lesquels discuter par rapport à la refonte du Statut du personnel de la petite enfance. Dès qu'ils auront une étude de faisabilité avec des options chiffrées, il sera possible de répondre à ces questions. C'est le but de ce texte.

Quels seraient les changements pour les familles?

M^{me} Ojalvo répond que les inscriptions sont gérées par le BIPE. La fondation l'engloberait, ainsi il n'y aurait aucun changement pour les parents. Idem au niveau financier, aucun changement n'est prévu. Il s'agit d'une centralisation.

Quel est le lien avec la proposition PR-1390?

M. Azzabi répond que cette proposition est actuellement à la commission des finances et à l'ordre du jour prochainement. L'idée est de créer une fondation de droit privé pour pouvoir ouvrir deux nouvelles structures. Ce qui questionne déjà à ce stade, c'est le fait que l'on comptera près de quatre fondations de droit privé dans la petite enfance en Ville de Genève et que la multiplication de ces fondations pose évidemment la question de la maximisation de leur gouvernance.

Est-ce qu'il y a une pénurie de personnes formées?

M^{me} Ojalvo répond qu'en effet il n'y a pas assez d'éducateurs et d'éducatrices qui sortent de formation chaque année. C'est un problème que le canton est en train de résoudre.

Est-ce qu'il existe des modèles de ce projet ailleurs en Suisse?

M^{me} Ojalvo cite l'expérience de la Ville de Vernier qui a municipalisé avec succès. Meyrin et Carouge sont eux en cours de municipalisation.

Quelles sont les implications de la création d'une fondation de droit public ou de droit privé?

Une fondation de droit public permettrait de n'avoir plus qu'un seul interlocuteur au lieu de plusieurs en choisissant une fondation de droit privé. Cela simplifierait la gouvernance.

Est-ce que cela empêcherait d'avoir des fondations de droit privé?

M^{me} Ojalvo répond que le but est que tout soit homogénéisé. Il peut tout de même y avoir des fondations de droit privé.

M. Azzabi explique que la différence entre les deux est le droit de regard des autorités et le but initial de ladite fondation. Dans une fondation de droit public, la Ville possède un droit de regard plus important, qui est beaucoup plus relatif dans une fondation de droit privé. Une fondation de droit privé peut évoluer juridiquement de manière indépendante et prendre la direction qu'elle souhaite, au contraire d'une fondation de droit public qui, elle, doit être gérée par les autorités publiques. De plus, la fondation de droit public n'a pas pour vocation d'être lucrative, ainsi, il est possible de mener une politique publique d'intérêt général sans avoir à se soumettre à des intérêts financiers. La Ville dépense aujourd'hui environ 120 millions de francs par année pour la petite enfance, ainsi en tant qu'unique employeur indirect (dans la pratique, puisqu'elle subventionne l'ensemble des crèches en Ville de Genève), elle aurait un droit de regard sur l'ensemble des crèches et un mot à dire concernant leur gestion (recrutement, suivi personnel, méthodes pédagogiques, lien avec les parents, etc.).

M^{me} Corpataux intervient en tant que motionnaire. Elle rappelle qu'au niveau fédéral, le mot d'ordre est «un enfant une place», alors que M^{me} Alder propose «une place pour un enfant», ce qui est différent puisque certains parents recherchent des places à temps partiel. Le but est que chaque famille puisse avoir une place pour son enfant.

Elle estime important d'étudier différentes options à mettre en place. Certains bénévoles s'impliquent sur le long terme, d'autres arrêtent dès que leur-s enfant-s n'ont plus besoin de la prestation. L'objectif n'est pas de se débarrasser des bénévoles mais de les soutenir et accompagner afin que tout se déroule au mieux. Le but principal de la motion est une étude de la faisabilité de la mise en place d'une fondation de droit public ou privé.

Est-ce que la mise en place d'une fondation faciliterait la mobilité du personnel?

M^{me} Ojalvo répond par l'affirmative.

Est-ce qu'ils envisagent une structure qui permettrait de faciliter l'apport de financement privé?

M. Azzabi répond par la négative. Ce sont les statuts juridiques de la structure qui garantissent ce type de possibilité. Il est possible de mettre en place des levées de fonds dans la future structure de gouvernance globale.

Est-ce qu'ils souhaitent la municipalisation et une fondation de droit public ou une fondation de droit privé afin d'améliorer l'organisation de la petite enfance?

M^{me} Ojalvo répond que la fondation de droit privé concerne la proposition de M^{me} Alder (PR-1390). La motion vise exclusivement une fondation de droit public.

M. Azzabi répond que cette étude a pour but de chiffrer les trois options: municipalisation, fondation de droit public et fondation de droit privé. Le débat entre ces trois options existe depuis une vingtaine d'années.

Si la commission estime nécessaire de recourir à l'option d'une fondation de droit privé comme forme juridique de la future structure de gouvernance, il propose d'amender la motion et d'y incorporer l'option de faisabilité pour une fondation de droit privé. Le Parti socialiste et les Vert-e-s sont en faveur d'une municipalisation partielle par le biais d'une fondation de droit public car ils estiment que la Ville doit avoir un droit de regard sur la future structure de gouvernance et que sa mission de politique publique d'intérêt général serait péjorée sous la forme juridique d'une fondation de droit privé.

Ils sont conscients des coûts que ces différentes options entraîneraient et estiment que cette réalisation sera difficile pendant cette nouvelle législature.

Néanmoins, l'étude de faisabilité permettra d'avoir une discussion saine basée sur des chiffres et processus réalistes. Enfin, une planification financière pour sa réalisation sera possible.

Que représentent les 4 millions de masse salariale du Service de la petite enfance (SDPE) en Ville?

M^{me} Ojalvo répond qu'il y a environ 20 employés au SDPE. De plus, il y a les équipes éducatives, les auxiliaires de la petite enfance, les aides des crèches, les staffs administratif et technique (cuisiniers), etc.

Est-ce que l'évaluation du coût de municipalisation peut être faite en interne par les comptables de la Ville ou faudrait-il recourir à une organisation externe neutre?

M^{me} Ojalvo admet que les comptables de la Ville peuvent faire ce travail, toutefois ils ont un avis préexistant sur le sujet. En demandant une étude externe, il n'y aura pas d'influence.

M. Azzabi ajoute que c'est aussi pour éviter les critiques. Il rappelle que le but premier de cette étude de faisabilité n'est pas la municipalisation totale mais de démontrer le bien-fondé d'une fondation de droit public pour la gouvernance globale des structures de la petite enfance.

Quel est le rôle des comités bénévoles?

M^{me} Ojalvo répond que ce sont les employeurs du personnel des crèches.

M^{me} Dalya Mitri Davidshofer intervient en tant que motionnaire et explique qu'il y a de nombreuses difficultés, notamment de recrutement. La gestion des ressources humaines est devenue trop technique pour être confiée à des parents bénévoles. Les comités sont employeurs mais ne peuvent pas prendre toutes les décisions et les interlocuteurs de la Ville peu nombreux prennent du temps à répondre à leurs questions. Elle rappelle que les salaires sont versés par la Ville. Les comités n'ont pas assez de temps pour répondre aux familles et s'impliquer dans les activités des enfants. Ils n'ont pas les ressources pour suivre tous les projets comme les activités pédagogiques, les sorties, les initiatives des parents, etc. Elle conclut qu'il est plus enrichissant pour les membres du comité d'être le relais de la parole des parents, de s'occuper des préoccupations des familles plutôt que de gérer les problématiques des ressources humaines pour lesquelles ils ne sont pas qualifiés.

Quelle est la fréquence des interactions avec la Ville?

La commissaire répond que les interlocuteurs de la Ville devraient être présents lorsque les comités se réunissent, une fois par mois, mais ce n'est pas le cas, de plus ce sont souvent des interlocuteurs différents. Pour les questions juridiques, ils répondent plus rapidement.

Pourquoi ne pas créer une fondation intercommunale?

M^{me} Ojalvo explique que toutes les communes ne sont pas sur le même pied d'égalité. Elle estime que ce n'est pas possible à l'échelle de la Ville.

Quel est le lien entre l'organisme externe et le comité de pilotage? Ne devrait-il pas y avoir deux étapes: une pour l'étude qui s'effectuerait en externe et de manière neutre et la suivante réservée au débat politique, une fois l'étude terminée?

M. Azzabi répond que la question de la méthodologie concernant cette étude qui doit être neutre et irréprochable s'est posée. Les structures d'accueil de la petite enfance sont complexes. Le syndicat et les partenaires sociaux aimeraient être associés à la méthodologie de l'étude. L'organisme externe exécuterait une étude neutre prenant en compte les avis du groupe de pilotage.

Est-ce que l'organisation des remplacements serait facilitée?

M^{me} Ojalvo répond que cela faciliterait la mobilité du personnel remplaçant.

Est-ce que cette étude permettrait de définir les compétences des bénévoles et de les diriger vers les activités pédagogiques?

M^{me} Ojalvo répond par l'affirmative. Les comités de parents bénévoles ne s'occuperaient plus de la gestion administrative mais aideraient les équipes éducatives. Cela apporterait un espace de discussion entre les parents et les équipes pour se consacrer à des activités qui sont aujourd'hui délaissées par manque de temps.

Quelle est la position des associations professionnelles et des syndicats sur le principe de l'étude?

M^{me} Ojalvo répond que la majorité des partenaires sociaux sont en faveur d'un changement de gouvernance.

Pourquoi ne pas suivre la proposition PR-1390 de M^{me} Alder?

M^{me} Ojalvo répond que M^{me} Alder avait demandé la création d'une fondation de droit privé pour faire face à l'urgence. Les motionnaires veulent aussi répondre à l'urgence, mais estiment qu'une fondation de droit public serait plus bénéfique sur le long terme. Le SDPE deviendrait un service homogénéisé et optimisé. Une fondation de droit public améliorerait l'organisation des structures et préserverait la diversité.

M. Azzabi ajoute que les motionnaires estiment que le SDPE est un service public. En ouvrant plusieurs fondations de droit privé, on ne maximiserait pas l'organisation et la gouvernance mais on perdrait un certain droit de regard sur le devenir de la petite enfance en Ville de Genève.

Est-ce que la conception des compétences managériales et de l'efficacité ne dévalorise pas le travail sur le terrain?

M^{me} Ojalvo répond qu'il n'y aura pas d'experts qui contrôleront le travail des équipes pluridisciplinaires sur le terrain. Il s'agit d'améliorer la gestion administrative. La gouvernance ne vient pas influencer la qualité éducative et professionnelle des employés.

Est-ce que les parents seront intégrés dans ce processus?

M^{me} Ojalvo répond qu'il y aurait deux niveaux d'intégration. Le premier se situe à la Fédération genevoise des institutions de la petite enfance (FGIPE). Le deuxième consisterait à créer une structure dédiée aux parents. Ils estiment important de maintenir le lien entre les parents et les équipes éducatives.

M. Azzabi ajoute que l'idée du projet n'est pas de réduire la diversité actuelle des structures mais de les professionnaliser. Les parents garderaient leur rôle dans la discussion et les échanges portant sur l'accueil de leurs enfants. L'inclusion des parents est importante. Le changement de gouvernance n'enlèverait pas le rôle fondamental des parents concernant la supervision de l'accueil de leurs enfants.

Le président rappelle que les auditions de l'Association genevoise des éducateurs et éducatrices de l'enfance (AGEDE) et des représentants de secteur ont déjà été votées pour la proposition PR-1390 de M^{me} Alder. Il propose de lier la motion M-1484 à la proposition PR-1390, ainsi ces auditions prévues porteront sur les deux objets.

Le président soumet au vote la proposition de lier la motion M-1484 à la proposition PR-1390 et de rajouter la motion aux auditions prévues.

L'audition de la magistrate pour les deux objets est acceptée à l'unanimité.

Séance du 22 septembre 2020

Audition de M. Maurice Perrier, coprésident et de M^{me} Gwenäëlle Chaillou, coprésidente de l'Association genevoise des éducateurs et éducatrices de l'enfance (AGEDE)

M. Perrier explique que l'AGEDE représente la profession dans plusieurs commissions, notamment la commission consultative de la petite enfance (CCPE). Ils représentent leur association pour trois conventions collectives de travail (CCT): celle de la Ville de Genève, de Lancy et l'Intercommunale; ils en sont signataires.

Pour l'AGEDE, il est important que les conditions de travail des employés restent les mêmes que dans la CCT. Il est en faveur d'une centralisation afin

d'améliorer l'organisation des trois futures entités. Il rappelle les dysfonctionnements de la gestion de la petite enfance. C'est une gestion tripartite de la part des comités qui engagent et licencient les éducateurs/éducatrices, du SDPE et des employés.

De son point de vue, les comités arrivent en fin de course: il est difficile de trouver des parents qui s'investissent. La fonction de président de comité est importante et il y a régulièrement des conflits. Il est favorable à la création d'une fondation qui gérerait la petite enfance dans sa globalité, également à une municipalisation, mais admet que ce sera compliqué à mettre en place.

M^{me} Chaillou explique qu'il est important que les employés conservent leurs conditions de travail actuelles et soient liés à la CCT de la Ville de Genève. Le projet de motion peut faciliter les changements d'emploi, par exemple en cas de démission et de mouvement au sein de la Ville de Genève, ainsi que l'organisation des remplacements. Elle est favorable au fait de garder le même employeur et les mêmes conditions de travail. Elle rejoint M. Perrier concernant la fondation qui faciliterait l'ouverture des trois nouvelles crèches ainsi que l'organisation de la petite enfance. Elle estime que tout le canton devrait tendre vers ce projet, que les communes aussi en bénéficieraient.

Questions des commissaires

Quelles sont les raisons de démission des bénévoles?

M. Perrier répond qu'il y a 20 ans les comités étaient investis. Cette institution de comité et cet investissement n'existent plus actuellement. Les comités s'éliminent d'eux-mêmes. Les parents n'ont plus envie de s'investir et représenter une institution est difficile. C'est peut-être aussi dû à un manque d'information.

Quel est le rôle des CCT, concernent-elles l'intérêt du travailleur?

M. Perrier rappelle que l'AGEDE ne défend pas les employeurs mais la profession. La profession est défendue par les textes de la CCT. Il peut s'agir de la valorisation du travail, de garantir le taux d'encadrement des enfants, entre autres.

Que penser de la complexification des normes pour garantir le bon fonctionnement d'une crèche?

M^{me} Chaillou répond que les normes ne sont pas toujours pensées par les éducateurs et s'avèrent souvent incohérentes. M. Perrier ajoute que c'est le Service d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour (SASAJ) qui en a la responsabilité.

Une commissaire rappelle que trois nouvelles crèches risquent de ne pas pouvoir ouvrir.

M. Perrier répond que le principal problème est le manque de comité. Il rappelle qu'une sectorisation a déjà été réalisée dans le but qu'un comité puisse s'occuper de plusieurs crèches pour pallier ce manque. Il ne trouve pas normal que les parents d'enfants qu'ils côtoient régulièrement soient en même temps leurs propres employeurs.

En quoi la centralisation améliorerait la gestion?

M. Perrier rappelle qu'il est important que chaque institution garde sa propre identité, en dépit de la centralisation.

M^{me} Chaillou ajoute que le but n'est pas de mettre en place un projet pédagogique unique pour toute la ville. Chaque institution aura son propre projet, mis en place par les responsables de la crèche aidés par les équipes. Ainsi, chaque crèche conserve sa spécificité. La centralisation concerne le niveau administratif et non pas le niveau pédagogique.

Quelles sont les nouvelles formations des employés?

M. Perrier n'est pas satisfait de l'état actuel de la formation. Des nouvelles places de crèche sont ouvertes afin de répondre aux besoins des familles en attente. Des assistants socio-éducatifs (ASE) ont été intégrés aux crèches depuis plus de dix ans. Un effort important doit être fait concernant les éducateurs/éducatrices. Il estime qu'une refonte de la formation est nécessaire et se demande s'il y aura assez d'éducateurs/éducatrices pour encadrer les enfants.

Quelle est la différence entre la proposition du Conseil administratif d'une fondation de droit privé afin de faciliter l'ouverture des trois crèches et cette motion demandant une centralisation?

M^{me} Chaillou répète que le problème principal concernant l'ouverture des trois prochaines crèches est l'absence de comité.

M. Perrier rappelle l'urgence, l'ouverture des crèches étant prévue entre 2021 et 2023.

Quel serait le rôle des parents dans ce nouveau projet? Comment s'investir s'il n'y a plus de structures pour le faire?

M. Perrier rappelle le rôle important des parents. Ils donnent leur avis sur ce qui est mis en place par les équipes, etc. Malheureusement, ils sont trop peu nombreux lors des réunions. Il exprime ses craintes concernant le fait que la petite enfance devienne simplement un service public et que les métiers d'éducateurs/éducatrices perdent leur sens.

Quel est leur lien avec les syndicats?

M. Perrier répond que les CCT sont représentées par quatre employeurs et quatre employés dont un représentant de l'AGEDE et un du Syndicat

interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT). Ils se retrouvent au sein de plusieurs commissions, dont celle de la CCT. La CCT de la Ville évolue continuellement depuis six ans. Actuellement, ils cherchent à trouver une solution pour les remplacements.

Est-ce qu'une structure de type fondation pourrait mieux défendre les intérêts des éducateurs/éducatrices que ce qui existe actuellement?

M^{me} Chaillou répond qu'actuellement l'accueil des enfants du personnel n'est pas considéré comme prioritaire. Certaines crèches ne les acceptent même pas. Des problèmes d'équité se posent entre parents éducateurs et parents non-éducateurs. Les éducateurs/éducatrices n'ont pas soulevé la question. L'attribution d'une place en crèche doit être équitable, que les parents soient éducateurs ou non.

Audition de M^{me} Christina Kitsos, conseillère administrative en charge du département de la cohésion sociale et de la solidarité, accompagnée de M^{me} Pascale Lecuyer-Gauthier, cheffe du Service de la petite enfance (SDPE), de M^{me} Anne Duruz, directrice de secteur à l'AGEDE, de M^{me} Martine Saillant, directrice du secteur Université et de M^{me} Laurence Cruchon, juriste du département

M^{me} Kitsos explique que la fondation de droit privé proposée dans la proposition PR-1390 devait chapeauter l'exploitation de la nouvelle structure du Carré-Vert dès septembre 2021. Il y avait urgence puisqu'aucun comité n'avait pu être formé. Les premières crèches ont été créées il y a plus de 150 ans gérées par des comités bénévoles. Le modèle de gouvernance n'a pas évolué. Il présentait déjà des lacunes à l'époque et soulevait les mêmes débats: certaines politiques soutenaient la municipalisation, d'autres les comités bénévoles. La municipalisation était envisagée comme solution aux comités absents.

Si l'on veut développer de nouvelles places de crèche et assurer une qualité de la prestation, il faut adapter la gouvernance aux enjeux contemporains de la petite enfance. A son avis, la création d'une fondation de droit privé n'est pas la meilleure solution. Une solution provisoire a pu être trouvée, la nouvelle structure sera chapeauté par un comité déjà existant pour une durée déterminée. Durant cette période, le département travaillera sur un modèle de gouvernance, les chiffres doivent être étudiés et des discussions doivent être menées avec des associations et les syndicats.

Elle souhaite obtenir une réforme de la gouvernance et mettre en place un processus participatif avec tous les acteurs dont les collaborateurs/collaboratrices de la petite enfance, les directions, les comités, les syndicats, etc. Elle rappelle que les comités sont les employeurs du personnel des structures de la petite enfance. Les crèches peuvent être assimilées à de petites entreprises s'occupant de beaucoup d'enfants.

Les comités bénévoles ne peuvent pas gérer la problématique. La gouvernance actuelle entraîne un coût. Elle rappelle le fort taux d'absentéisme dans le domaine de la petite enfance qui engendre une hausse des primes d'assurance. L'accueil préscolaire des 0 à 4 ans est une prestation essentielle car les investissements dans cette tranche d'âge bénéficient aux enfants, aux familles mais également aux structures scolaires et sociales. S'il y a, par exemple, un suivi important accordé aux enfants à besoins particuliers, ils pourront par la suite intégrer une structure primaire ordinaire. Les enfants de cet âge présentent plus d'adaptabilité que les plus grands. Les crèches représentent un important levier de cohésion sociale. Il est important de réformer la gouvernance actuelle; il manque actuellement encore 1000 places de crèche en Ville de Genève.

M^{me} Lecuyer-Gauthier ajoute que la crèche Ecoquartier ouvrira en septembre 2021 avec une ouverture à 50%. Le recrutement commencera bientôt. Il est important d'héberger les futurs collaborateurs et leurs contrats dans une structure existante. Malgré l'engagement et le bénévolat des comités, la gérance des structures représente un enjeu important et demande du temps. Il faut clarifier les rôles et les responsabilités entre les comités, les directions de structures, le SDPE ainsi que la Ville qui subventionne. Certains comités ont été fortement sollicités durant la crise sanitaire à propos de questions juridiques, RH et sanitaires. Cela demande des compétences managériales. Le système actuel est à bout de souffle au vu des nombreuses responsabilités qu'il implique. La volonté est aussi de professionnaliser notamment en termes de formation et de valorisation des personnes sur le terrain. Une centralisation des compétences est souhaitable.

M^{me} Duruz explique que le modèle de gouvernance actuel ne permet pas un traitement équitable entre les secteurs de la petite enfance. Il est difficile pour les parents engagés dans les comités de rester impartiaux lorsque leur enfant est concerné.

M^{me} Saillant souligne que le but est de pouvoir mieux accompagner les parents.

Questions des commissaires

Que faire de la proposition PR-1390?

M^{me} Kitsos répond que la proposition PR-1390 a été déposée dans le but de trouver une structure pour chapeauter la nouvelle crèche. Sa priorité est de réformer la gouvernance et la proposition ne répond pas à cette demande. Elle souhaiterait qu'une étude sur les coûts qu'une nouvelle structure engendrerait soit faite. Elle propose de faire gérer la crèche par un comité déjà existant sur une durée déterminée afin de leur laisser le temps de travailler sur le chiffre exact. Lorsque l'étude sera réalisée, elle sera présentée à la commission des finances.

Ainsi, un projet pilote vers la municipalisation pourra être réalisé. Elle propose de geler la proposition PR-1390 le temps que se mette en place ce nouveau projet pilote. Il y avait eu urgence mais ils ont trouvé une solution concernant l'hébergement des contrats, ce qui laissera du temps pour travailler sur l'étude.

Comment se ferait cette étude, à l'interne du département ou par des spécialistes extérieurs?

M^{me} Kitsos répond qu'ils vont certainement mandater à l'extérieur et précise que cela ne coûtera pas forcément de l'argent à la Ville.

Un commissaire souhaite que le SDPE transmette une évaluation récente détaillée des coûts. Il propose d'interroger la Ville de Vernier afin de connaître l'écart de charges avant et après l'internalisation.

M^{me} Kitsos répond qu'ils ont des contacts avec la Ville de Vernier. Selon les CCT, il n'y a pas les mêmes impacts.

M^{me} Lecuyer-Gauthier explique que la Ville de Lausanne a introduit une démarche de municipalisation en la menant par étapes.

Une commissaire ajoute que le manifeste de l'Unesco pour l'accueil de la petite enfance se trouve en ligne et est assez complet.

Le président mentionne aussi le rapport sur le 3^e colloque national sur la petite enfance en ligne sur le réseau d'accueil extrafamilial.

Quelles sont les raisons de l'absence de nouveaux candidats pour les comités?

Un commissaire demande s'ils ont fait une campagne de recrutement pour trouver des volontaires pour les comités et propose de les rémunérer. Il s'interroge sur les causes de l'absence de comités. La plupart d'entre eux ne gèrent plus ni la comptabilité ni les salaires. Les comités sont par conséquent dépourvus de tout pouvoir et le désintérêt de leur part est dû à cette déresponsabilisation. Il rappelle que le bénévolat n'est pas en baisse de manière générale en Suisse mais uniquement dans certains secteurs. Il estime important que la société civile s'intéresse à ces problématiques.

Il ajoute que si les comités bénévoles n'existaient plus, des fonctionnaires les remplaceraient et que cela engendrerait un coût important. Il demande si ces coûts ont été évalués.

M^{me} Kitsos est consciente qu'un travail important est réalisé au sein des comités et que certaines personnes sont engagées depuis longtemps. Elle insiste sur les inégalités qui y persistent. Elle admet que le domaine de la petite enfance est différent des autres domaines professionnels. Lorsqu'il y a des problématiques de ressources humaines ou qu'il faut mettre en place une évaluation et fixer des objectifs

à des employés, il doit y avoir un suivi. Étant donné que les employeurs sont les comités, cela crée des conflits d'intérêts. Elle rappelle le fort taux d'absentéisme dû en partie aux problèmes de management. Certains parents ont des compétences de management mais manquent de pratique professionnelle ou l'inverse. Si l'on veut baisser le taux d'absentéisme et amener des projets ambitieux concernant les enfants à besoins particuliers, il faut repenser le modèle de gouvernance.

L'étude portera sur les coûts. La CCT a évolué: elle est semblable au statut du personnel de la VdG, parfois encore plus favorable. La CCT dit que l'annuité doit être automatiquement donnée alors qu'en VdG ce n'est pas le cas, le Conseil administratif ou le Conseil municipal peuvent la suspendre. Ils doivent étudier si les conditions actuelles des retraité-e-s sont moins bonnes que pour le personnel de la VdG. Elle rappelle qu'une majorité de femmes travaillent dans la petite enfance. Si elles sont à la retraite et affrontent des difficultés, cela impacte la société. Elle ne pense pas qu'une centralisation coûtera beaucoup plus cher. Elle admet qu'une municipalisation complète est compliquée pour le moment, c'est pour cette raison qu'elle souhaite qu'une étude se réalise concernant les coûts exacts et les moyens à fournir. Tout n'est pas décidé et l'évaluation proposera peut-être d'autres solutions. Ils viendront la présenter à la commission des finances lorsqu'elle sera aboutie.

Est-ce qu'une centralisation ne risque pas d'uniformiser le projet pédagogique?

M^{me} Lecuyer-Gauthier répond que c'est important que chaque responsable de structure ait un projet pédagogique qui tient compte du portrait social du quartier où elle est implémentée. Elle ne pense pas que la centralisation irait à l'encontre de l'autonomie des structures dans ce domaine. Il ne faut pas évincer les parents mais leur attribuer un nouveau rôle, avec une partie consultative et une partie participative. Au sujet des enfants à besoins spécifiques, les mesures seront centralisées mais peuvent être déclinées de manière particulière dans chaque structure. Elle rappelle que les comités sont volatils et qu'ils n'ont pas trouvé systématiquement de nouveaux parents pouvant s'investir dans ces responsabilités.

M^{me} Duruz explique qu'il y a deux cas de figure concernant le recrutement. C'est devenu difficile de trouver des parents qui acceptent toutes les responsabilités. Dans le contrat de prestations, il est dit que la pédagogie leur revient de droit. La diversité des quartiers de Genève fait que les pédagogies doivent être différentes. La diversité ne disparaîtra pas et tous les acteurs y tiennent.

M^{me} Lecuyer-Gauthier rappelle que les parents quittent souvent le comité quand leurs enfants partent à l'école.

Est-ce que le montant du remplacement des comités par des fonctionnaires a été évalué?

M^{me} Lecuyer-Gauthier répond que cela fera partie du dispositif d'évaluation.

Est-ce que la création d'une fondation ne risque pas de décourager les bénévoles?

M^{me} Kitsos rappelle qu'elle n'est pas favorable à la création d'une fondation de droit privé. Elle estime que c'est contraire à ses engagements politiques. Elle est favorable à une municipalisation.

Quels seront les liens avec le Service d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour (SASAJ)?

M^{me} Kitsos répond que le SASAJ détermine les règles, les normes d'encadrement et les autorisations d'exploitation.

M^{me} Cruchon explique que le SASAJ est une autorité de surveillance concernant la pédagogie. Il ne contrôle pas la gestion, les finances, les questions RH, informatiques, logistiques, etc. Si la fondation de droit privé était créée, ce serait l'autorité cantonale qui contrôlerait la gestion.

Est-ce que la gouvernance actuelle est responsable du taux d'absentéisme important?

M^{me} Lecuyer-Gauthier répond que la gouvernance est un facteur important, car, en ayant une grande structure, il y aurait une valorisation du personnel et des filières de formation plus claires. Actuellement, chaque secteur mène sa propre entreprise même si des bases de formation communes existent. Elle estime que le personnel se sent dévalorisé et que le système ne permet pas de se référer à une entité unique (par exemple responsable RH). Il n'y a pas de valorisation du personnel à l'aide de cursus clair (emplois, formations continues, etc.) comme dans une entreprise.

Est-ce que la gestion des formations continues est de la compétence des comités?

M^{me} Lecuyer-Gauthier répond que le SDPE sert d'interface concernant les problématiques de formations continues. Il y a un travail à faire concernant l'uniformisation des services supports.

M^{me} Kitsos ajoute que la complexité des situations sociales et les conditions d'apprentissage font partie de la problématique. Au sujet de la qualification du personnel, les prises en charge par une équipe pluridisciplinaire peuvent être différentes.

M^{me} Duruz ajoute que c'est un milieu professionnel rempli de «microbes» et que c'est aussi un facteur. Elle évoque le problème des remplacements. Étant donné que ce n'est pas le même employeur, il est difficile de trouver des remplaçants lorsqu'un éducateur est malade.

M^{me} Saillant précise que c'est un des rares métiers où l'employeur peut changer d'une année à l'autre. Elle évoque les changements de comité et de parents.

Qu'est-ce que signifie une gouvernance managériale?

M^{me} Kitsos explique qu'il y a un problème d'égalité homme-femme. Un autre facteur particulier au domaine de la petite enfance est important: aucune structure professionnelle pour gérer les projets (informatique, suivi des équipes, accompagnement pédagogique, etc.). Elle ne pense pas que dans un autre contexte, il serait normal que des bénévoles puissent avoir des responsabilités de gestion. Elle rappelle que cette gouvernance de crèche a été créée 150 ans auparavant et concernait seulement les familles à problématiques importantes.

M^{me} Lecuyer-Gauthier estime que certaines fonctions-supports ont besoin d'être uniformisées pour apporter de la compétence aux comités. Il faut moderniser la digitalisation de la petite enfance.

Le président constate que tous les commissaires ne sont pas d'accord sur le rôle des comités. Certains pensent que ces comités sont utiles et qu'il faut les maintenir. D'autres partis estiment qu'actuellement ce système est à bout de souffle. Il rappelle qu'il y a deux projets: une proposition qui demande la création d'une fondation de droit privé et une motion qui propose une étude de faisabilité.

Quels organismes seront inclus dans l'étude de faisabilité outre les services ici présents?

M^{me} Kitsos répond que, d'une part, il y a l'étude des chiffres qui nécessite un avis extérieur et professionnel afin de proposer plusieurs modèles et d'autre part, l'évaluation, pour laquelle une démarche participative et inclusive doit être entreprise. C'est important de consulter les partenaires et de fixer un calendrier afin que ceux-ci soient associés à la démarche.

M^{me} Lecuyer-Gauthier explique qu'au-delà de la structure et de l'entité juridique, il faut se demander quelle prestation on veut offrir aux enfants de demain.

Quelle est la collaboration avec leurs adjoints et le temps dévolu à l'administratif face à leur mission primaire, la pédagogie auprès des équipes éducatives et l'accompagnement des familles?

M^{me} Saillant répond que dans le secteur Université, elle travaille avec 4 adjointes de direction pédagogiques qui se réunissent régulièrement. L'équité est importante. L'implication dans les multiples projets pédagogiques peut être différente en fonction de l'architecture, des équipes et de l'histoire institutionnelle. Les adjoints ne travaillent pas à temps plein mais le secteur reste ouvert douze heures par jour. Elle ajoute que certaines crèches vont être ouvertes sans prévoir d'espaces extérieurs.

Une commissaire rappelle qu'elle est vice-présidente du secteur Saint-Jean qui comprend 494 familles. Elle explique que c'est impossible pour les comités de s'occuper des prérogatives de fixer les salaires ou de calculer les prix de pension pour un nombre si important de familles. Ils sont trois dans le comité et ne peuvent pas connaître toutes les familles. Il y a une baisse de motivation dans les comités. Il faut redéfinir le rôle des comités pour que les parents puissent s'occuper de tâches différentes. Peu de parents assistent à l'assemblée Générale. Elle demande quelle serait la place des parents dans la fondation ou la municipalisation et s'ils seront impliqués dans l'étude de faisabilité. Elle demande aussi comment faire pour qu'ils soient plus impliqués dans la vie de la crèche, si les comités venaient à disparaître.

M^{me} Duruz répond que c'est important de laisser une place aux parents et qu'une redéfinition de ces rôles a déjà eu lieu. Ils auraient des rôles de participation et de réflexion mais pas de responsabilité en tant qu'employeurs.

Quelle est l'implication des parents dans la prise de décision dans le cadre d'une fondation de droit privé ou d'une municipalisation?

M^{me} Kitsos rappelle que les comités ne sont pas formés que de parents. Le risque le plus important est d'accentuer les problèmes liés à la gouvernance. Le parent ne va pas intervenir sur les projets d'ordre pédagogique.

M^{me} Duruz ajoute que c'est le parent président qui prendra les décisions. Elle explique que c'est difficile pour les parents de prendre des décisions concernant par exemple le personnel ou des dysfonctionnements. Elle estime qu'ils seraient plutôt soulagés. L'intérêt majeur des parents est de trouver une place en crèche pour leur enfant. Ils ont déjà un travail en dehors du comité.

Quels sont les avantages d'une fondation de droit privé et ceux d'une fondation de droit public?

M^{me} Cruchon répond que la création d'une fondation de droit privé est plus rapide que la création d'une fondation de droit public. Il faut que le Conseil municipal approuve la création de la fondation et rédige des statuts par le biais d'un acte notarié. La fondation sera ainsi créée avec la possibilité d'utiliser des contrats de droit privé. La fondation de droit public demande aussi une approbation du Conseil municipal et de rédiger des statuts mais requiert qu'une loi cantonale soit votée par le Grand Conseil. Elle explique que le fondateur de la fondation de droit privé définit le but de la fondation et son mode de fonctionnement. Elle est ensuite soumise à la surveillance d'un organe cantonal. Par contre, la fondation de droit public présente l'avantage d'être plus souple en matière de modification et d'adaptation aux besoins des tâches publiques qui sont définies par la collectivité publique. Elle est aussi plus appropriée en matière de surveillance exécutive de la fondation car elle ne nécessite pas d'organe extérieur. C'est la Ville qui en a la responsabilité.

Dans le cadre du travail du dépôt de la proposition, ils avaient élaboré une solution rapide en rapport avec la situation politique du moment. Par rapport au fait de renouveler les comités, elle explique qu'il faut aussi créer de nouvelles entités juridiques.

M^{me} Kitsos précise qu'elle s'inspire de la motion pour réaliser le travail. L'urgence est le manque de comité face à l'ouverture des nouvelles crèches. La motion est plus large que seulement l'évaluation.

Une commissaire constate qu'ils attendent que la commission des finances soutienne l'étude de faisabilité et n'aille pas dans le sens de la proposition. Le travail est déjà entamé.

M^{me} Kitsos répond par l'affirmative. La commission peut voter la proposition PR-1390, comme l'a proposé un commissaire, ce qui ne les empêche pas de proposer un nouveau projet à l'avenir, sur la base de l'étude de faisabilité terminée.

Une commissaire propose de créer une association avec un nouveau comité pour l'ouverture des nouvelles crèches. Il y aura de «nouveaux» parents motivés puisqu'ils viendront d'inscrire leur enfant. Elle demande si c'est difficile de trouver des nouveaux parents investis.

M^{me} Cruchon répond que le comité doit exister avant que les enfants soient inscrits dans les crèches.

M^{me} Kitsos ajoute que ce n'est pas rassurant pour les parents de leur annoncer qu'ils seront employeurs.

M^{me} Saillant constate que ce n'est plus dans les priorités des jeunes parents de s'occuper des comités de crèche.

Un commissaire est en faveur d'une réforme globale. Il explique que la Ville soutient les comités dysfonctionnels au sujet de sa gestion administrative, etc. Il s'interroge sur la problématique des coûts puisque la Ville s'assure que le comité fonctionne.

M^{me} Lecuyer-Gauthier explique que le SDPE soutient les directeurs et directrices de structure en termes d'expertise, juridique, finance, RH, technique et logistique. La croissance des crèches augmente alors que l'effectif du SDPE reste identique. Ils ont des représentations dans certains comités et nommés par la Ville dans les conseils de fondation.

M^{me} Kitsos rappelle que c'est pour cette raison qu'il faut rapidement effectuer cette étude de faisabilité. S'il n'y a pas d'autre solution, ils emploieront peut-être la proposition.

Est-ce que l'équité concerne le personnel, les enfants accueillis ainsi que les parents?

M^{me} Saillant répond que cela concerne principalement les enfants et les familles. Ils ont une CCT commune.

M^{me} Duruz rappelle qu'il y a eu des inégalités de traitement concernant les tarifs des places en crèche selon les quartiers.

Un commissaire propose de voter le gel de la proposition PR-1390. Un autre commissaire s'y oppose et souhaite la voter.

Le président soumet la proposition que la commission procède au vote de la proposition PR-1390.

Le vote sur la PR-1390 lors de cette séance est refusé par 13 non (1 PDC, 4 S, 3 Ve, 1 MCG, 3 PLR, 1 UDC) contre 2 oui (PDC, EàG).

Les auditions de la Fédération genevoise des institutions de la petite enfance (FGIPE) et de la Ville de Vernier sont proposées et acceptées à l'unanimité.

Séance du 9 décembre 2020

Audition de M. Martin Staub, maire de la Ville de Vernier, conseiller administratif en charge de la cohésion sociale, de la sécurité, du sport et de l'enfance

M. Staub présente la municipalisation de la petite enfance introduite en 2001. Vernier accueille 680 enfants, avec 400 places dans 5 crèches et 74 places dans 4 jardins d'enfants. Le nombre d'enfants accueillis dépasse le nombre de places, qui peuvent être à temps plein ou partiel. Ces institutions comprennent au niveau du personnel, seulement éducatif, 193 personnels permanents (150 EPT), y inclus les directions, ainsi qu'un personnel sur appel de 57 personnes (10,8 EPT). En plus, il y a un personnel administratif centralisé, avec 14 personnes (11 EPT). Les services des RH et des finances font partie du service central de la commune vu que c'est municipalisé. Il rappelle qu'en 2001, il n'y avait que 57 personnes dans le personnel éducatif. La municipalisation à Vernier a été réalisée à un moment de fort besoin de croissance, avec l'ouverture de beaucoup d'espaces de vie enfantine (Lignon, Bourquin, les Libellules, Jean-Simonet). Au quartier de l'Etang est prévue une crèche de 130 places. La municipalité a accompagné ce développement.

M. Staub présente les avantages d'une municipalisation, précisant que cet avis est largement partagé par le personnel de la petite enfance: il relève la capacité à développer des projets d'importance, et sur l'ensemble des institutions. Elaborés dans une crèche, ils peuvent être partagés dans une autre. Il est aussi plus facile de mener des programmes communs. Les enfants peuvent ainsi profiter d'un ensemble de projets. Il cite le projet «Parle avec moi», lié à l'apprentissage du langage, mis en place à Vernier, et cela aurait été plus compliqué de le mettre

en place s'il n'y avait qu'une institution. Le fait d'avoir beaucoup d'institutions permet de développer une politique active sur ce côté. Ils ont aussi pu développer un renfort pour les enfants à besoins particuliers. Vernier a pu créer ainsi un «pôle autisme» sur plusieurs institutions, en commençant par celles où il y a les éducateurs et éducatrices, ou directeurs et directrices, qui ont l'envie et les capacités de le faire. Vernier a aussi une capacité de mettre en commun le matériel, qui favorise la qualité de l'accueil. Il peut y avoir du prêt de matériel. Un autre avantage concerne les parents, qui ont un point de référence facile à identifier. Au niveau de la Commune, la capacité de mener des projets est importante, mais il y a aussi la gestion RH et la gestion financière. La gestion RH est plus aisée et plus cohérente quand on est l'organisme qui engage, qui résilie des contrats et qui donne des instructions. Avec tout le respect, les comités qui gèrent les crèches font face à la complexification des problématiques que l'on a dans les crèches. Plus personne ne pense que c'est du gardiennage. Il y a des programmes de formation de plus en plus complexes pour les enfants, des problématiques RH de plus en plus compliquées, et demander à des comités de le faire, c'est vraiment très compliqué. Dans ce cadre, avoir un service RH capable d'accompagner les directrices et directeurs de manière directe, c'est un soulagement, qui permet de laisser les directions et personnels éducatifs faire ce qu'ils savent faire le mieux, c'est-à-dire être des professionnels de l'enfance et de la petite enfance. Il pense que le mélange des genres a vécu. Il a un énorme respect pour les bénévoles engagés dans les comités, mais il considère que ce n'est pas leur rendre service de leur demander de la gestion RH, de problématiques qui peuvent être complexes au niveau des responsabilités. Il n'est pas certain que les comités se rendent compte de la responsabilité s'il y a un incident dans une crèche. C'est également rendre service au bénévolat de lui rendre ses lettres de noblesse en le remettant là où on en a le plus besoin, et décharger en donnant cela au service, c'est important. Un autre avantage est de mener une politique de la petite enfance avec une cohérence et une possibilité de coopération avec les autres services. En tant que magistrat, il considère que c'est important pour une politique maintenant reconnue comme une politique majeure. Il explique qu'aujourd'hui la majorité des inégalités se créent entre 2 et 4 ans. La petite enfance est un vrai service public, et dans ce cadre, il doit avoir l'encadrement et les moyens que mérite un service public. Ce n'est pas remettre en cause les comités qui font un travail exceptionnel. Selon plusieurs études, 1 franc investi dans le domaine de l'enfance et de la petite enfance représente entre 2 et 7 francs récupérés, selon la période prise. L'investissement dans l'enfance est important, et un service public permet de le faire.

Quels sont les défis avec le système municipalisé?

M. Staub répond que c'est difficile pour lui de voir les désavantages par rapport à un autre système qu'il n'expérimente pas. Pour la Ville de Vernier, le Service de l'enfance devient largement le plus large employeur de la Ville. Sur un

peu plus de 650 employés, 250 sont à la petite enfance. Cela peut engendrer des questions sur le poids important de ce personnel de la petite enfance sur l'ensemble. Ce n'est pas une question purement financière, mais vu que cela fait beaucoup de monde, cela peut créer un déséquilibre avec d'autres services. La Ville de Genève a des services plus importants que la Ville de Vernier, donc ce n'est peut-être pas autant déséquilibrant. Un autre aspect est le suivi nécessaire sur le terrain, car une bonne communication et une bonne remontée de l'information sont importantes pour qu'il y ait une bonne coordination, puisqu'il y a beaucoup d'institutions. C'est le corollaire de tous les systèmes qui ont beaucoup d'institutions, mais on voit que c'est un défi, de permettre à un service qui grandit de pouvoir garder une proximité importante, une bonne collaboration et une bonne coordination.

Questions des commissaires

Quelle est la politique salariale à Vernier et le rapport entre le personnel et la direction?

M. Staub rappelle que l'aire des Libellules est la plus grande crèche de Suisse romande, avec 280 enfants, 2.5 EPT de direction pour 37 EPT autres, et il n'y a aucun secrétariat dans les établissements, moins d'1 EPT secrétariat par crèche, donc l'économie se fait là-dessus. Il y a une grille salariale du personnel de la Ville de Vernier. Le personnel éducatif est plutôt dans le tiers le mieux payé du personnel éducatif en comparaison des autres établissements. Son salaire est fixé par rapport aux compétences et à l'éducation, et par rapport aux autres métiers de la Ville. Cette égalité de traitement quand c'est un domaine de service public est aussi importante.

Est-ce proche des conventions collectives de travail (CCT) de la Ville de Genève?

M. Staub répond par l'affirmative.

Est-ce que la municipalisation ne serait pas plutôt un problème qu'un avantage pour la mobilité professionnelle puisqu'il n'y a qu'une seule structure et un employeur unique?

M. Staub répond que c'est un avantage. A Genève si l'on veut changer de crèche, il faut déposer une candidature, et on n'a pas d'avantage. Il y a une grande mobilité à Vernier. Cela permet d'avoir de nouvelles expériences et de changer de quartier beaucoup plus facilement. Concernant le discours sur l'étatisation, il y a une question qui l'étonne toujours. Qui penserait aujourd'hui que des associations devraient gérer les écoles? Qui pense qu'une première enfantine devrait être gérée par une association qui décide qu'aux Eaux-Vives ou aux Pâquis, on fait d'une

certaine manière ou d'une autre? Il ne s'agit pas de garde, mais d'une vraie politique d'éducation. Avoir une certaine cohérence est ainsi nécessaire. Il y a 150 ans les écoles étaient gérées de cette manière, ce qui est imaginable aujourd'hui. Cela n'empêche pas l'autonomie. Les directions peuvent avoir l'appui suffisant pour démarrer des projets et les partager s'ils fonctionnent. Un projet qui marche aux Libellules sera rapidement exporté ailleurs. Les directions ainsi que les éducatrices et éducateurs ont une autonomie professionnelle. Mais une politique de l'enfance doit être menée au niveau de la politique des élus, et ces élus l'ont été par les Verniolanes et les Verniolans. Par contre, le professionnel est laissé aux professionnels. Il ne va dire ni aux policiers ni aux éducatrices ce qu'ils doivent faire sur le terrain. Une politique de la sécurité se construit comme une politique de l'enfance, et cette cohérence est gagnée en ayant un service commun.

Est-ce qu'il n'y a pas de tendance à l'uniformisation des modèles éducatifs? Est-ce que les crèches conservent toujours leur autonomie malgré la municipalisation?

M. Staub répond qu'en Ville de Genève il y a 1 ou 2 crèches avec des programmes et des méthodes très particuliers. Mais dans 95% des crèches du canton, les méthodes éducatives sont les mêmes. Il y a une école de la petite enfance, et les éducateurs et éducatrices reçoivent la même formation. Les assistants socio-éducatifs ont aussi une formation. Il y a une autonomie sur quels projets ils veulent mener et la manière de les mener, mais il y a un corpus professionnel qui dépasse la Ville de Vernier et de Genève sur lequel les éducateurs et éducatrices se retrouvent, évidemment avec des différences de sensibilités et de nuances, et ce qu'ils peuvent apporter personnellement. Mais cela lui paraît possible de ne pas imposer une méthode éducative aux rares crèches de Genève qui ont une autre approche.

Serait-ce possible d'obtenir un tableau analytique résumant les coûts, les recettes, pour se faire une idée des différents flux, du coût global et de ce que cela recouvre?

M. Staub répond qu'il n'y a pas de secret puisque le budget et les comptes sont publics. En résumé, il y a un budget d'un peu plus de 20 millions, sur un budget total de 120 millions pour la Ville de Vernier. Le prix par place revient entre 34 000 et 35 000 francs. Ces chiffres ne sont pas comparables à la Ville de Genève car à Vernier, comme c'est municipalisé, tous les coûts sont internalisés, comme le loyer, les charges, et même les frais du véhicule du cuisinier. A sa connaissance, entre les prix pratiqués et les coûts, ils ne coûtent pas plus cher que les autres. D'abord au niveau de la CCT, ils décident de placer les employés dans une grille salariale. Puis il y a la question du deuxième pilier. Mais ce sont aussi des choix politiques. Il y a aussi des économies d'échelle; la Ville de Vernier a par exemple moins de personnel administratif direct pour les crèches.

Quels seront les prochains enjeux de la politique de la petite enfance discutés dans le cadre du budget 2021?

M. Staub répond que la discussion budgétaire a abouti sur l'ouverture d'une nouvelle crèche de 134 places. La politique de la petite enfance à Vernier est pacifiée, avec un accord sur la nécessité de construire des places. Les grandes questions concernent le développement, car pour l'instant ils ne répondent pas aux besoins. La question, c'est investir pour espérer en 2025 ou 2026 répondre aux besoins de la population en termes de places d'accueil. C'est une volonté du Conseil administratif partagée par le Conseil municipal qui n'a jamais remis en cause la question d'une politique active de la petite enfance pour offrir plus de places.

Un commissaire rappelle qu'à l'époque, M. Tornare souhaitait municipaliser la petite enfance, et qu'il y avait même eu des discussions sur la gratuité. Mais quel serait le coût de cette opération à Genève? Actuellement, le travail est assuré par des organismes privés et semi-privés qui permettent d'économiser. Même si cette gestion n'est pas idéale, le jour où il faudra tout municipaliser, il va se poser la question du nombre de fonctionnaires en plus pour la commune.

M. Staub ne voit pas de grande augmentation du personnel. Les secrétaires vont être remontées au niveau du service. La gestion des salaires est déjà faite de manière centralisée à Genève. Il y a déjà un Service de la petite enfance, comme un encadrement administratif. Il s'agit plutôt d'un déplacement. Il peut y avoir une augmentation pour un ou deux postes, mais aussi des diminutions par l'économie d'échelle. Quant au deuxième pilier, c'est une question politique puisque cela dépend comment on le réalise. Si l'on fait simplement ce qu'on appelle un franc par franc, c'est-à-dire les personnes d'une caisse vont dans l'autre caisse, en emmenant avec eux leur prestation de libre passage, ils calculeront ce que cela vaudra dans la CAP et cela leur donnera une prestation de sortie. La question est politique. En 2007, la question se posait pour le personnel plus âgé, puisqu'un tel transfert pouvait leur faire perdre. Le personnel plus jeune perdait peut-être dans un premier temps, mais pas sur l'ensemble de sa carrière et au niveau de la retraite. Les options à l'époque étaient soit de faire franc par franc, soit de faire une compensation pour que les années obtenues sur la prestation professionnelle de l'ancienne passent à la nouvelle. Cela doit être étudié, mais il n'y a pas d'automatisme, il y a un choix politique. Il pense que cela devrait être discuté de manière différente. Est-ce que l'on veut municipaliser pour l'importance au niveau éducatif, ensuite se poser la question des salaires et de la CAP?

Il conclut en considérant que la municipalisation doit se faire en deux temps. Il faut voir les avantages de ce projet, puis traiter les questions qui lui paraissent centrales, à savoir les coûts RH, où il doute d'une augmentation, la question de la

grille salariale, et ensuite du deuxième pilier, où il faut étudier plusieurs options, qui n'ont pas le même coût, ce sont des options politiques.

En Ville de Genève, il y a une préoccupation au niveau du taux élevé d'absentéisme du personnel, est-ce de même à Vernier?

M. Staub ne peut comparer les deux villes, mais n'a pas connaissance d'absentéisme particulier chez les éducatrices et éducateurs. Il souligne qu'il y a un pool de remplaçants. Cela veut dire qu'il n'y a pas une institution avec ses remplaçants. Si une institution a un problème, ils ont leurs remplaçants préférés, mais ils se les prêtent. Donc, il y a toujours un remplacement, ce qui a un effet positif sur les personnes et sur l'absentéisme, car elles ont une solution et sont sécurisées. Il n'y a pas cette pression de rester ou pas.

Comment fonctionne ce pool de remplaçants?

M. Staub répond que ce sont des contrats à l'heure, soit à durée indéterminée, soit à durée déterminée sur un an. Il ajoute que c'est comme le Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP), sauf que les salaires sont évidemment plus élevés que dans le GIAP étant donné la nature du travail. Ils signent un contrat d'auxiliaire avec la Ville de Vernier.

Quelle est l'implication des parents, puisqu'ils ne font pas partie d'un comité? Est-ce qu'il y a des projets proposés aux parents qui souhaiteraient s'engager dans une crèche?

M. Staub répond que des projets sont co-construits avec les parents comme cela peut se faire dans les écoles. A l'époque de la municipalisation, des comités de parents avaient été créés où les gens qui le souhaitaient ont pu s'engager sur certains projets éducatifs. Cela ne fonctionne pas avec un corps constitué mais il y a encore des projets qui se font en coopération avec les parents, cependant ce n'est pas systématique. Il pense qu'il y a des moyens pour que les parents puissent continuer à faire un travail de bénévolat, mais il reconnaît que c'est à inventer.

Comment intègrent-ils les éducatrices avec plus de vacances dans la grille salariale?

M. Staub répond qu'un rapport avec le nombre de vacances est appliqué à la grille salariale pour que ce soit annualisé de manière différente. C'est une sorte de sous-grille. Cela ne change pas grand-chose par rapport à Meyrin qui commence avec deux grilles différentes. A Vernier, ils restent avec une grille unique, mais après il y a une sous-grille qui permet de comprendre combien cela fait à l'arrivée avec un certain nombre de vacances.

Comment se fait le choix des collaborateurs? Est-ce que les crèches peuvent choisir leurs propres équipes de travail?

M. Staub répond que les directeurs et directrices ont une autonomie dans l'engagement. Pour avoir une cohérence, le service des RH de la Ville de Vernier participe avec un vrai pouvoir comme n'importe quel engagement dans un service x ou y. Il ajoute qu'il confirme tous les engagements, et les chefs de service ont un œil dessus. Il y a une autonomie mais le service est garant de la cohérence, et le service RH délègue toujours une personne pour accompagner les directrices et directeurs dans le processus.

Audition de M^{me} Evelyne Broillet-Ramjoué, présidente de la Fédération genevoise des institutions de la petite enfance (FGIPE)

M^{me} Broillet-Ramjoué présente la Fédération genevoise des institutions de la petite enfance (FGIPE). Cette dernière représente les comités qui gèrent les 19 secteurs de la Ville de Genève; elle est aussi représentée dans les conseils de fondations et commissions municipales, y représentant les employeurs. La Fédération fonctionne grâce aux subventions de la Ville de Genève à raison de 72 000 francs par année, ce qui a permis l'ouverture d'un poste de secrétaire.

Elle salue la motion M-1484 car la Fédération relève depuis plusieurs années la difficulté de la gouvernance de la petite enfance. Cette motion fait un constat qui correspond tout à fait à ce que la FGIPE a dénoncé depuis longtemps. Que ce soit sur le terrain ou au niveau des comités, il faut se rendre compte de la difficulté rencontrée pour la gouvernance des institutions de la petite enfance, en Ville de Genève comme sur l'ensemble du canton. Les propositions faites lui paraissent tout à fait correctes et envisageables. Elle précise qu'elle n'a pas de rôle politique, on ne peut pas régler les difficultés d'un simple claquement de doigts, mais la proposition faite dans le cadre de cette motion lui paraît souhaitable, car il y a effectivement urgence et il est important de ne pas perdre trop de temps pour mettre en place un nouveau système.

Questions des commissaires

Quels sont les avantages ou désavantages d'une fondation de droit public ou de droit privé?

M^{me} Broillet-Ramjoué comprend qu'une fondation de droit public impliquerait que l'ensemble du personnel de la petite enfance, à l'heure actuelle engagé sur un principe de droit privé, devrait être municipalisé. Or, elle avait participé à toutes les discussions préalables au projet de municipalisation de M. Tornare, en commission avec les partenaires sociaux pendant plus de deux ans. Elle craint ainsi qu'un tel processus ne prenne beaucoup de temps.

Est-ce qu'une fondation de droit privé mais unique regroupant toutes les institutions serait un modèle plausible et faisable?

M^{me} Broillet-Ramjoué craint de ne pas être en mesure de répondre. Elle précise qu'elle n'est pas en train de lâcher les comités de bénévoles, certains fonctionnent extrêmement bien, mais d'autres n'ont pas les compétences nécessaires. Ce sont ces situations qui retombent dans les mains du Service de la petite enfance, qui ne peut représenter les employeurs puisqu'il est subventionneur.

Est-ce qu'une association faitière telle que la FGIPE est nécessaire?

M^{me} Broillet-Ramjoué répond qu'il s'agit d'une question légale, les différents règlements liés à la petite enfance précisent que la FGIPE représente les employeurs. C'est la FGIPE qui signe la CCT. Il est indispensable que les employeurs soient représentés dans le cadre des négociations de la CCT. La FGIPE préside, une année sur deux, la commission paritaire de cette CCT. Elle représente les employeurs au sein de la commission cantonale de la petite enfance (COCAPE) et au sein de la commission consultative de la petite enfance (CCPE), c'est une obligation et c'est la raison pour laquelle la Ville subventionne la FGIPE à hauteur de 72 000 francs depuis plus de 30 ans.

Elle explique que les comités de crèche sont actuellement constitués essentiellement par les parents utilisateurs de structures d'accueil. Ces parents restent, dans le meilleur des cas, quatre ans dans un comité de crèche. Avec la vie trépidante que l'on mène, les jeunes parents ont plus de mal à dégager du temps. On a beaucoup de chance quand, au bout de 2-3 ans, un jeune parent a envie de s'engager et de prendre la présidence d'un comité. Il faut du temps pour comprendre le fonctionnement de la petite enfance puisqu'il y a plusieurs instances. Il y a le Service de la petite enfance (SDPE), le département de la cohésion sociale et de la jeunesse (DCSS), le Service d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour (SASAJ) qui est une instance cantonale, avec les interactions et communications que cela implique. Le souci n'est pas au niveau des personnes, mais du fonctionnement. Si un comité est en difficulté, il ne fera pas appel en premier à la FGIPE car le partenaire premier est le SDPE, par contre ce dernier ne peut pas assurer les responsabilités car il n'est pas l'employeur, il représente le subventionneur. La FGIPE est très inquiète de cette situation.

N'est-ce pas décourageant pour l'engagement des parents qu'une association doive s'occuper en moyenne d'au moins quatre lieux d'accueil?

M^{me} Broillet-Ramjoué répond qu'ils ont dénoncé cette situation dès le moment où le SDPE et le DCSS ont créé les secteurs. Depuis ce moment, les jeunes parents n'arrivaient plus à s'identifier au milieu de toutes les institutions d'un secteur. Le rôle d'employeur est très exigeant. Ils doivent prendre la responsabilité en tant que bénévole d'engager et de congédier du personnel, avec des conséquences juridiques parfois importantes. A son avis, c'était la fausse bonne idée.

Est-ce que l'idée de défrayer ou d'indemniser les comités a été évoquée?

M^{me} Broillet-Ramjoué répond que toutes les possibilités ont été discutées, déjà du temps de M^{me} de Tassigny, la première directrice du SDPE, il avait été même question de professionnaliser les comités, mais cela nécessitait forcément un défraiement. Elle rappelle qu’il est du ressort de la directrice ou du directeur du secteur ou de l’institution de veiller à ce que son comité soit à chaque fois bien repourvu et cela demande un travail infini.

Est-ce que l’avis de M^{me} Broillet-Ramjoué sur la municipalisation est partagé par l’ensemble des membres de la FGIPE?

M^{me} Broillet-Ramjoué répond que tous les membres n’ont pas pu être interrogés. La FGIPE est par ailleurs en lien avec les associations de professionnels, les syndicats et le SDPE, et c’est dans ces organes que cette gouvernance insensée est dénoncée. A longueur de journée, des directives viennent du SASAJ, de la Ville, du SDPE et d’autres instances, puisque le domaine de la petite enfance est extrêmement réglementé, ce qui est bien normal. Mais il faut reconnaître que cela n’a plus de sens de confier ces exigences toujours plus complexes à des bénévoles, qui ont envie de s’engager différemment. La tâche d’un comité actuellement n’est pas simple. Ce n’est pas juste signer des papiers, mais remplir des formulaires, répondre à toutes sortes de questionnements et surtout se positionner en tant qu’employeur. La situation du Covid a encore accentué ces difficultés de gouvernance. Ce n’est pas pour lâcher un système, mais parce qu’ils ne voudraient pas que des problèmes plus graves arrivent.

Est-ce qu’il y a eu une consultation formelle des membres de la FGIPE?

M^{me} Broillet-Ramjoué ne prétend pas avoir une position officielle, mais fait part des réflexions qui sont tenues au sein de son comité. Elle siège dans un comité de secteur, comme tous les membres de la FGIPE. Dans les comités où ils siègent, tout le monde est d’accord pour dire qu’ils sont arrivés au bout d’un système. Elle assure que les syndicats et les associations de professionnels dénoncent également la situation actuelle.

Le président rappelle que la motion M-1484 demande justement de faire une étude de faisabilité et discuter les résultats de cette étude avec l’ensemble des partenaires.

Comment cette consultation est-elle faite?

M^{me} Broillet-Ramjoué répond que c’est en réflexion depuis de nombreuses années. A chaque assemblée générale, les membres régulièrement présents, qui représentent environ la moitié des membres, dénoncent la même situation. Ils comptent beaucoup sur leurs directions, et fonctionnent surtout grâce à elles. Ce sont des discussions à bâtons rompus, où ils font surtout état des choses qui dysfonctionnent. Actuellement, le personnel est parfois livré à lui-même. Lors de la

première vague de Covid, un très grand nombre de directions de secteur se sont plaintes de n’avoir pas reçu un seul coup de téléphone de leur comité durant cette crise. Pour une équipe sur le terrain c’est difficile. Cela veut dire que certains représentants de l’employeur ne s’inquiètent pas de comment cela se passe sur le terrain. L’enquête prévue sera ouverte aux membres de la FGIPE; les documents et questionnaires ont déjà été faits. Tout le monde ne répondra pas, par manque de temps ou ne se sentant pas concerné. La démarche de la FGIPE reflétera véritablement ce que les membres ressentent, elle s’y engage.

Est-ce que les bénévoles dans les comités pourraient se sentir dépossédés par un autre type d’organisation?

M^{me} Broillet-Ramjoué répond que c’est possible mais que pour un nombre limité de bénévoles, des personnes plus âgées engagées depuis longtemps dans le milieu des crèches. Mais beaucoup d’entre elles ont déjà quitté les comités. Elle a fait le choix de rester considérant que c’est important de défendre les comités, mais constate qu’on arrive à un tel niveau d’incohérence systémique que c’est mettre en danger ces comités. Ce n’est pas possible d’imposer de telles responsabilités à des bénévoles. Il faut créer une autre entité pour que les parents puissent s’exprimer, mais la gestion doit être déléguée à un autre niveau. Il faudrait distinguer ces deux aspects.

Combien de temps les personnes restent en moyenne dans les comités?

C’est depuis la mise en place de la sectorisation, depuis 2011, qu’une présidence de comité ne reste pas plus longtemps que le temps où ses enfants sont en crèche, ce qui n’était pas le cas avant.

Est-ce que les parents pourraient s’engager plus dans des projets pédagogiques?

M^{me} Broillet-Ramjoué répond que les parents rentreraient alors en compétition avec les équipes pédagogiques qui sont employées pour créer un projet pédagogique. Mais un comité de crèche n’est pas seulement un comité de fête, il y a quand même quelque chose d’autre derrière. C’est difficile de trouver des personnes motivées pour s’occuper seulement de questions de gestion.

Est-ce que la réforme pourrait amener à une uniformisation des projets pédagogiques?

M^{me} Broillet-Ramjoué ne le craint pas. Le SDPE est très sensible aux différents modes de garde, et à leurs spécificités, l’uniformisation se situerait au niveau administratif, au niveau RH (des salaires, de traitement des maladies, etc.). Mais en termes de projets pédagogiques, elle peut en témoigner, que ce soit avec M. Tornare, M^{me} Alder, ou maintenant avec M^{me} Kitsos, ce souhait et cette sensibilité à maintenir des projets pédagogiques particuliers demeurent.

Quels sont les avantages que ces comités soient pris en charge par les parents, hormis les coûts?

M^{me} Broillet-Ramjoué répond que le système s'est développé de cette manière à la base, à savoir, la création d'une association entre parents pour organiser leur vie sociale, les femmes commençant à travailler, les couples se sont dit que ce serait une bonne chose de se réunir en associations. Mais tout s'est complexifié. Que ce soit la législation, que ce soit la création du SDPE qui a petit à petit pris en charge les salaires et les RH. Les directions doivent envoyer les données RH de leur personnel au SDPE qui se charge ensuite de verser les salaires à tous les employés. Les comités gèrent les engagements et le licenciement de personnel, les remplacements et tous les problèmes ayant lieu dans leur lieu d'accueil. Elle pense que le projet d'origine n'a pas évolué de la même manière que le domaine de la petite enfance, et qu'il faudrait repenser l'ensemble.

Quelles seraient les répercussions économiques de ce changement?

M^{me} Broillet-Ramjoué répond qu'elle ne peut pas répondre à cette question, ces chiffres pourront être donnés par le SDPE.

Quels obstacles avaient empêché la municipalisation?

M^{me} Broillet-Ramjoué répond que la municipalisation avait été à deux doigts de se faire, ce qui aurait été vraiment bien. A son avis, c'était des querelles de partis. Les opposants avaient avancé l'argument du coût. Mais cela ne veut pas dire que cela coûte moins cher maintenant. Evidemment les comités ne coûtent pas grand-chose, mais avec une meilleure gestion, ce n'est pas forcément beaucoup plus cher qu'actuellement. Elle ne souhaite toutefois pas s'engager sur cette question.

Est-ce que le fait d'avoir une fondation de droit privé au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), une autre à Japan Tobacco pourrait poser problème pour la suite de la gouvernance globale?

M^{me} Broillet-Ramjoué répond qu'actuellement, la création de ces fondations ne remet pas en question la gouvernance envisagée. La question se pose pour les comités de bénévoles. Il lui paraîtrait préférable de n'avoir qu'une seule fondation, afin de réunir l'ensemble des problématiques liées à la petite enfance. C'est aussi une question de compétence. Idéalement ce système devrait s'étendre sur l'ensemble du canton, car le domaine de la petite enfance connaît actuellement trois CCT différentes sur le canton.

Séance du 12 janvier 2021

Audition de M^e Romain Jordan

M^e Jordan relève dans la proposition PR-1390 la problématique principale qui concerne l'externalisation auprès d'une fondation de droit privé. La fondation de droit privé serait une structure indépendante de la Ville de Genève et ne ferait pas partie de l'administration communale. Une fondation de droit privé est une structure propre. La première règle à respecter concerne la composition du conseil de fondation. La proposition du Conseil administratif établit les membres qui composent le conseil et les règles. C'est un choix politique.

La fondation de droit privé est une personne morale de droit privé qui n'est donc pas soumise au droit public. Elle prend des décisions sur la base de ses statuts et des règles du Code civil qui la réglementent. Étant constituée par la Ville de Genève dans le but d'assurer l'accueil préscolaire, elle serait tout de même soumise à certains principes généraux du droit public qui découlent de la Constitution. Cette fondation de droit privé est un acteur qui prendra des décisions et qui agira avec comme but des intérêts publics. Indépendamment de ses statuts et du Code civil, elle reste soumise aux principes constitutionnels. Elle devra donc respecter la Constitution, motiver ses décisions, auditionner des personnes avant de prendre des décisions, etc. La question des employés sera déterminée en fonction des différentes réglementations prévues dans ses statuts, mais il s'agit d'arbitrages avant tout politiques.

Les deux problématiques essentielles sont donc celle d'une fondation de droit privé, mais qui poursuit un but d'intérêt public et qui est constituée d'une collectivité publique. Il y a ensuite des droits constitutionnels qui s'appliquent et devront être respectés par ces organes et dans le cadre des décisions.

Quelles sont les différences entre une fondation de droit public et une fondation de droit privé?

M^e Jordan répond qu'une fondation de droit public reste un organisme de droit public. Elle est régie par une loi ou par une délibération validée par l'organisme compétent. Elle est soumise aux droits publics, c'est une personne morale de droit public et elle fait partie de la structure étatique. Toutes les règles de cet Etat qui s'appliquent aux acteurs s'appliquent également, sauf base légale spécifique, à la fondation. Le statut du personnel s'appliquera directement à cette fondation, sauf si disposition spécifique. Le droit public sera appliqué puisqu'il s'agit d'une structure publique. Parmi ces règles, il y a celle des marchés publics. La fondation publique est soumise aux marchés publics.

En revanche, la fondation de droit privé ne l'est pas. Il y a des exceptions si par exemple son subventionnement est propre à des organismes publics, mais la pratique se dirige plutôt vers une exemption plus large pour les fondations de

droit privé. La jurisprudence reconnaît l'indépendance d'une fondation de droit privé. La fondation de droit privé est une structure qui se crée en dehors de la réglementation étatique. L'on pourra définir, au-delà des principes constitutionnels qui s'appliqueront de toute manière, de façon plus précise et indépendante le fonctionnement de la fondation, les règles applicables au personnel, au fonctionnement quotidien de la fondation, etc. Elle est donc plus indépendante dans ses choix.

De quelle manière se compose le conseil de fondation d'une fondation de droit privé?

M^e Jordan répond que la composition du conseil de fondation est stipulée dans les articles 8 et suivants du projet de statut qui se situe dans la proposition PR-1390. Il prévoit que le conseil de fondation possède neuf membres au total, composé de cinq représentants de la Ville de Genève désignés par le Conseil administratif, deux représentants des parents d'enfants accueillis dans les structures d'accueil générées par la fondation et deux représentants du personnel de structures d'accueil gérées par la fondation. Le conseil de fondation s'assure de gérer la gouvernance de la fondation.

Pourrait-il recommander un de ces deux types de fondations?

Les deux types de fondations fonctionnent très bien. Il y aura plus de contentieux et de règles, de cadre et de statuts à respecter, s'agissant d'une fondation de droit public. C'est un arbitrage politique sur lequel il n'a aucune prétention à se prononcer.

Est-ce possible de créer une fondation de droit public, dont la Ville aurait les pleins pouvoirs concernant la gestion, mais sans municipalisation des employés?

Oui, le personnel peut être régi par le droit privé. C'est admis par la jurisprudence dans différents arrêts. Le choix de créer une structure qui poursuit un but d'intérêt public qui prévoit une soumission de droit privé pour le personnel est tout à fait possible dans la pratique judiciaire. C'est un arbitrage politique.

Est-ce qu'une fondation est plus contraignante qu'une association?

Oui, une association fonctionne avec des membres qui composent l'assemblée générale et élisent un comité qui dirige l'association. L'assemblée générale reste l'organe suprême de l'association. En revanche, la fondation a un but que le conseil de fondation devra défendre et pour lequel il sera surveillé. Les comptes sont validés afin de s'assurer que l'argent versé soit bien utilisé.

Est-ce que la Ville est sujette au Grand Conseil ou au niveau cantonal pour créer une fondation de droit privé/public ou peut-elle le faire seule en tant que commune?

C'est la loi sur l'administration des communes (LAC) qui définit les modes d'actions d'une commune et les possibilités de constitution d'une fondation. L'article 30 alinéa 1 lettre t énonce les capacités délibératives du Conseil municipal: «Le Conseil municipal délibère sur les objets suivants: la création de fondations d'intérêt public communal, de fondations de droit privé ou de sociétés au capital desquelles la commune veut participer.» C'est donc une compétence du Conseil municipal.

Quelles sont les possibilités d'intervention, de contrôle et de discussion du Conseil municipal au sein de la fondation?

M^e Jordan répond que le conseil de fondation est surveillé par l'Autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance (l'ASFIP). De plus, la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD) s'applique. Le Conseil municipal peut demander de prévoir des règles de transparence particulières qui assureraient un accès complet aux comptes par hypothèse par la commission des finances, le Conseil administratif ou le service d'audit. La création d'une entité permet une liberté sur la définition des règles qui sont applicables à celle-ci, il serait ainsi possible d'instaurer une règle de subsidiarité.

Vu les difficultés du système actuel, dans le cadre d'une mission régaliennne et juridiquement parlant, quelle est la meilleure forme de fondation? Quel serait l'avantage pour la Ville de constituer une fondation de droit public, sachant que la validation de création doit passer par le Grand Conseil? Quels sont les avantages de la fondation de droit public par rapport à la fondation de droit privé?

M^e Jordan répond qu'une fondation de droit privé sera plus indépendante, moins soumise à un cadre législatif parfois contraignant notamment par rapport au marché des biens/services soumis aux marchés publics ou par rapport au fonctionnement du personnel. Il faut aussi penser au coût et à la nature du but poursuivi, si l'on veut donner au conseil de fondation un cadre plus large, etc. La fondation de droit privé est plus simple à constituer. C'est un arbitrage politique concernant la municipalisation.

Quels sont les critères à respecter dans une fondation de droit privé qui a des objectifs publics? Comment s'assurer qu'une fondation accueille tous les enfants sur son territoire sans en exclure une partie?

M^e Jordan répond que rien n'empêche de préciser des règles concernant l'accueil des enfants afin d'interdire les discriminations dans les statuts. Les parents peuvent aussi faire recours. La Constitution implique une série de règles fondamentales qui s'assurent notamment de l'égalité de traitement.

Quels sont les moyens d'incorporer la coopération des bénévoles en tant qu'acteurs actifs dans la fondation?

M^e Jordan répond qu'il n'y a pas de représentants des bénévoles dans le conseil de fondation mais rien n'empêche de prévoir un statut propre à la fondation qui permettrait d'accueillir des bénévoles, d'en définir les exigences, etc. C'est encore une fois un arbitrage politique.

Audition de M^{mes} Irina Terletsy, directrice du secteur de la petite enfance de Saint-Gervais et Chrystel Perret, directrice du secteur de la petite enfance des Nations

M^{me} Perret explique que son secteur petite enfance des Nations comporte trois institutions en gestion. La fondation du secteur de la petite enfance des Nations est une fondation de droit privé. Elle est d'avis que la petite enfance devrait s'inscrire dans une politique sociale et familiale et qu'il s'agit d'une responsabilité sociétale d'utilité publique. L'accueil préscolaire se charge également de l'éducation. Les institutions de la petite enfance prennent en charge des enfants avec des besoins éducatifs particuliers, ce qui nécessite d'autres compétences, et une autre prise en charge – ce n'est donc pas seulement une place d'accueil qu'ils proposent, mais aussi un réel accompagnement éducatif afin de répondre aux besoins spécifiques et individuels des enfants et de leurs familles. Les familles ont des demandes différentes et la population est mixte, cela entraîne des besoins différents.

Les comités bénévoles ont d'importantes responsabilités qui ont été formalisées par des contrats de prestations. Concernant son comité, elle s'estime chanceuse, car les membres sont pour la plupart stables depuis de nombreuses années. Il n'empêche que lorsqu'un membre quitte le comité, il est difficile actuellement de trouver la relève. Dans les associations, ce sont principalement les parents qui sont les membres de comité et qui portent la responsabilité de gérer l'institution. Ainsi, cela peut provoquer des conflits d'intérêts par rapport aux différentes problématiques qu'ils peuvent rencontrer, si leur enfant fréquente aussi l'institution.

En tant que directrice, et face aux évolutions, elle a besoin de l'appui de membres de comité. Les diverses complexités nécessitent des compétences complémentaires ou RH afin de faire face aux nombreuses difficultés rencontrées. Les référents du Service de la petite enfance sont une aide précieuse qu'elle sollicite de manière régulière. Il peut y avoir des divergences entre le subventionneur, qui est la Ville de Genève, et l'employeur. En tant que direction, elle est amenée à devoir tempérer ces différends. L'employeur porte la responsabilité, mais la Ville subventionne à 80% les institutions, elle a donc également son droit de regard. Légalement, l'employeur est le représentant du secteur. Il y a de nombreuses difficultés concernant la relève des membres du comité. Les secteurs sont de différentes tailles, et en général relèvent de la gestion telle que les PME.

Elle est favorable à une municipalisation complète prioritairement ou partielle. Elle estime que cette démarche rendrait tout le monde gagnant (enfants,

familles, personnel et la Ville de Genève). D'abord les familles, qui ne comprennent pas le modèle de fonctionnement actuel et pensent que les institutions de la petite enfance sont des institutions publiques de la Ville de Genève, pas forcément subventionnées. Une municipalisation permettrait de fixer des conditions identiques pour chaque famille, des prestations de base de qualités similaires et que les différentes volontés politiques soient appliquées dans toutes les institutions. Si l'employeur est unique cela permettrait des conditions identiques pour le personnel. Cela permettrait de créer un pôle de remplacement; elle rappelle qu'actuellement il y a une pénurie d'éducateurs et d'éducatrices. La gestion des remplacements serait facilitée et cela permettrait la fidélité et la mobilité au sein de la Ville de Genève. Et fidéliserait les employés de sorte qu'ils restent travailler à la Ville, même s'ils souhaitent changer de postes. Il y a des conditions de travail différentes entre les communes, certains employés quittent une commune pour une autre afin d'obtenir des prestations ou conditions complémentaires. Le fait d'avoir une entité unique permettrait une centralisation et le fait d'avoir un seul interlocuteur faciliterait la gestion.

Cela créerait également une cohérence pour la Ville de Genève, une égalité de traitement ainsi qu'un contrôle, qui irait plus loin que celui en place actuellement relatif aux finances, à l'administration ainsi qu'à l'application directe des volontés politiques.

Elle se demande si une municipalisation partielle suivie d'une municipalisation complète n'engendrerait pas plus de coûts qu'une municipalisation complète directement. Si c'est une fondation de droit privé qui est mise en place, elle pose la question de la sélection et du choix des critères et des compétences des éventuels futurs membres de la fondation de droit privé. Elle rappelle que les responsabilités nécessitent des connaissances petite enfance et des compétences administratives, financières, RH et pédagogiques, afin d'obtenir une meilleure professionnalisation de l'employeur. Elle rappelle aussi que le secteur de la petite enfance est utile pour l'économie car il permet que les parents puissent aller travailler.

M^{me} Terletsy, directrice du secteur de la petite enfance de Saint-Gervais, explique qu'en 150 ans, le secteur de la petite enfance a beaucoup changé. Elle est très heureuse de lire ce projet de motion et les démarches de la Ville de Genève. Elle est favorable à la création d'une politique de la petite enfance cohérente. Elle approuve les propos de M^{me} Perret. Les tâches se complexifient depuis plusieurs années ainsi que les gestions financière, administrative, RH et la prise en charge des enfants. Des conflits d'intérêts peuvent apparaître lorsque les parents sont bénévoles. Elle soutient le projet de municipalisation ainsi que la particularité de la Ville de Genève d'inclure des familles étrangères et immigrées ou venant d'autres cantons. Elle rappelle que Genève est une des villes les plus chères du monde et que les deux parents doivent travailler, d'où l'importance du secteur de la petite enfance. Elle soutient une politique d'accueil cohérente. Elle estime que

si tout le secteur de la petite enfance fait partie d'une entité unique, il sera plus simple de gérer l'accueil des enfants, la gestion des équipes éducatives et le bien-être des enfants et des familles.

Questions des commissaires

N'y a-t-il pas une contradiction entre une pluralité des approches par rapport aux enfants aux besoins spécifiques et plaider pour une centralisation, une entité unique qui établira un système identique?

M^{me} Perret répond que le nombre d'enfants à besoins éducatifs particuliers s'est multiplié au cours des vingt dernières années. Les enfants à besoins spécifiques, comme ceux relatifs à l'autisme ou les handicaps physiques, aux retards de développement, nécessitent diverses prises en charge en fonction de chacun. Toutes les institutions accueillent ces enfants et leur famille. Une entité juridique similaire et unique permettrait les mêmes conditions de base pour les enfants et les familles dans chaque institution qui offrirait les mêmes prestations – chaque famille paierait par exemple la même prestation dans chaque institution de la Ville de Genève. Le personnel suivrait des directives similaires qui dépendraient des volontés d'un employeur unique. Toutefois les pédagogies peuvent être différentes. Les valeurs et leurs applications sont aussi différentes d'un secteur à un autre et d'une institution à une autre, en fonction de la grandeur des institutions, de leur architecture et peuvent être interprétées différemment afin de répondre aux demandes. Par ailleurs, les raisons pour lesquelles les collaborateurs quittent actuellement les institutions se regroupent autour de deux critères principalement. L'un est de se rapprocher de leur domicile, ce qui est possible étant donné la pénurie d'éducateurs/éducatrices, et l'autre est de travailler au sein d'institutions plus petites avec d'autres dynamiques. Le personnel recherche une dynamique de travail de petits groupes et plus individuelle plutôt que des grands groupes et de grandes crèches. Elle estime que le fait de pouvoir se référer à un employeur unique et avoir une même base est actuellement indispensable.

Est-ce qu'il y a un modèle unique de contrat de prestations ou varie-t-il en fonction des secteurs ou associations?

M^{me} Perret répond que tous les contrats de prestations sont basés sur un même canevas, avec des composantes et des annexes similaires. Ces contrats prévoient de clarifier les rôles de chacun (celui qui subventionne et l'employeur) ainsi que les responsabilités. Ils peuvent différencier entre fondation et association.

Combien d'heures par semaine les directrices consacrent à leur activité?

M^{mes} Perret et Terletsy répondent 39 heures. Le personnel éducatif de la petite enfance Ville de Genève travaille aussi 39 heures pour un plein temps, selon la CCT.

Quel est le temps d'engagement des bénévoles?

M^{me} Terletsky répond que cela peut varier d'un secteur à l'autre. En général, les séances de comités ont lieu 3-4 fois par année et peuvent durer 2 à 3 heures. Il y a aussi les assemblées générales, ce qui implique au total une dizaine d'heures de rencontre entre les membres du comité. De plus, il y a des contacts réguliers selon les situations d'urgence.

M^{me} Perret répond que son comité se regroupe une fois par mois. Il peut également y avoir des bureaux de comités en fonction des thématiques à traiter, des situations d'urgence, etc. Si des problèmes subsistent au niveau des RH ou des familles, les réunions peuvent se multiplier. Pour d'autres tâches, comme la signature des contrats d'engagement par les présidents, le temps de travail n'est pas comptabilisé. Elle ne peut pas répondre à la place des comités, ni évaluer leur temps.

Est-ce qu'une indemnisation ou un défraiement du personnel de comité pourraient faciliter l'accueil de nouveaux membres de comité et les engagements?

M^{me} Perret répond que, de manière générale, les membres de comité bénévoles ont un travail. Elle n'estime pas qu'un défraiement suffise étant donné la responsabilité qu'engendre le fait d'être membre de comité. De plus, cela ne résout pas la problématique des compétences attendues pour travailler dans les comités.

M^{me} Terletsky ajoute qu'elle a déjà entendu des personnes demander des réductions du prix d'inscription en crèche. Certaines personnes engagées auprès d'associations bénéficient parfois de réduction par exemple dans des cours de sport.

Seraient-elles favorables au fait de revenir à des comités par institutions plutôt que par secteur? Est-ce que cela faciliterait de trouver des bénévoles?

M^{me} Perret répond que les institutions de la petite enfance ne sont pas uniquement des places d'accueil. Il s'agit d'éducation préscolaire, il y a donc d'autres attentes et compétences. C'est une réalité dont il faut prendre conscience: il ne s'agit plus uniquement d'accueil et de garderie mais d'éducation préscolaire. Ils attendent donc que le personnel soit qualifié et compétent pour pouvoir répondre à ces attentes. Elle ne pense pas que le fait de remobiliser 78 institutions et de leur attribuer à chacune des comités de bénévoles puisse fonctionner. Les problématiques RH, financières et administratives resteront les mêmes mais à plus petite échelle.

M^{me} Terletsky ajoute que peut-être les parents seraient plus motivés à participer si les 78 institutions engageaient chacune leurs propres comités.

Quelle est la principale souffrance qu'elles ressentent dans leur travail?

M^{me} Terletsky répond qu'il s'agit pour elle de la reconnaissance du métier. Le métier de la petite enfance est représenté majoritairement par des femmes et n'a pas de formation HES relative. De plus, le métier évolue et demande beaucoup de compétences et de qualités afin de subvenir au bien-être de l'enfant.

M^{me} Perret approuve ces propos. La reconnaissance du travail est importante et la crise sanitaire a mis ce fait en avant. Dans la gestion du quotidien, elle porte une attention accrue à qui s'adresser – employeur et/ou celui qui subventionne –, et dans quel ordre en fonction de quels objectifs et des projets.

Est-ce que les employeurs ne sont pas pourvus d'autres compétences que d'être parents? Quelle est la stratégie employée en cas de conflits d'intérêts avec les employeurs, surtout dans le cas où ceux-ci sont parents et ont leurs enfants dans la crèche?

M^{me} Terletsky répond que l'accueil des familles et la gestion des équipes sont assez compliqués. Il y a parfois des conflits de valeurs, des désaccords, etc.

M^{me} Perret ajoute que dans certains comités, il est établi que le président ne doit pas avoir d'enfant qui fréquente l'institution. C'est le personnel qui possède les compétences éducatives et pédagogiques.

Est-ce que les comités sont principalement formés de parents?

M^{me} Terletsky répond par l'affirmative pour son secteur. Mais certains comités sont composés également de professionnels des milieux sociaux.

M^{me} Perret ajoute que cela dépend des statuts de l'association et de la fondation. Le comité de la Fondation des Nations est formé uniquement de deux représentants de familles.

Est-ce qu'il y a des projets visant à ce que les parents puissent s'engager de manière différente?

M^{me} Terletsky répond qu'ils ont besoin des parents afin de connaître leurs besoins et demandes vis-à-vis de l'institution. Ils peuvent s'engager dans des projets institutionnels et proches de leurs enfants.

M^{me} Perret ajoute que certains parents s'engagent de manière ponctuelle autour des projets institutionnels comme l'éveil aux langues, des projets interculturels ou multiculturels. Il s'agit de projets spontanés qui concernent directement l'activité de l'enfant et ne relèvent pas de la gestion. Les familles n'ont pas forcément beaucoup de temps à consacrer à la crèche étant donné qu'elles travaillent.

Quel pourrait être l'engagement des parents si une démarche de municipalisation s'initie, étant donné qu'ils ne généreraient plus les associations?

M^{me} Perret répond que les parents continueraient à s’investir en fonction des directives de la municipalisation, sur des projets ponctuels, sur des fêtes institutionnelles, ateliers, etc. Ce serait un investissement ponctuel de leur part. Ils auraient donc toujours leur place.

En quoi la municipalisation apporterait-elle davantage de reconnaissance?

M^{me} Terletsky répond que cela permettra aux directions d’avoir une reconnaissance du métier dans le sens où elles auraient à suivre des directives communes instaurées par la Ville de Genève. Le critère d’appartenance aide à la reconnaissance du métier. C’est important d’établir des conditions claires afin de faciliter certaines tâches.

Une commissaire mentionne que la CCT reconnaît l’importance du travail des éducateurs/éducatrices de la petite enfance. Elle estime que les comités de parents sont peut-être plus reconnaissants avec le système actuel étant donné que ce sont leurs enfants qui sont inscrits dans les crèches que si l’employeur était la Ville.

M^{me} Perret répond qu’elle a l’impression que d’un point de vue politique, la petite enfance n’est pas considérée à sa juste valeur, comme profession et comme utilité publique. Ce secteur ne fait pas partie d’une politique sociale et familiale assez claire. Elle donne l’exemple des directives reçues par le DIP dans la lutte contre la crise sanitaire, jusqu’à présent, ce secteur ne relevait d’aucun programme. Ils ne connaissaient pas leur rattachement avant la crise Covid-19.

Est-ce que les référents de la petite enfance à la Ville de Genève les appuient suffisamment?

M^{me} Perret explique qu’ils ont des contacts réguliers avec leur référent au niveau RH. Ils ont aussi un référent aux niveaux des salaires et des travaux subventionnés. Ils s’adressent à eux afin de connaître leur point de vue car ils ont de l’expérience et des compétences mais ce sont les comités qui prennent les décisions finales. Ces échanges sont précieux dans le quotidien institutionnel. C’est problématique lorsque celui qui subventionne et l’employeur ont des opinions différentes.

Est-ce que les décisions sont régulièrement contradictoires entre les deux?

M^{me} Perret répond que cela n’est pas quotidien car le contrat de prestations clarifie la plupart des situations, mais que cela peut arriver et c’est assez inconfortable.

En cas de municipalisation, les comités de bénévoles seront supprimés. Est-ce que la structure actuelle serait suffisante ou faudrait-il engager du personnel pour le SDPE?

M^{me} Perret répond que le nombre de structures augmente depuis quelques années. Et que plusieurs ouvertures d’institutions sont prévues. Elle ne peut répondre à la place du SDPE, toutefois elle pense qu’il y a déjà en l’état actuel

davantage besoin de ressources. Elle imagine donc que si une municipalisation est en route, il y aura besoin de plus de ressources.

Le président évoque le constat fait par le maire de Vernier concernant la municipalisation dans sa commune. Un des avantages récents concerne la mobilité du personnel ainsi que le remplacement. En Ville de Genève, il subsiste de réels problèmes en matière de remplacement et de gestion du personnel, que ce soit au niveau du remplacement et/ou de la formation continue. Il demande s'il existe actuellement des outils pour améliorer la gestion du personnel ou si la réforme est la seule solution.

M^{me} Terletsky répond que le SDPE est actuellement en train de mettre en place des solutions pour améliorer le problème du remplacement du personnel.

M^{me} Perret ajoute qu'étant donné que chaque institution subventionnée par la Ville de Genève possède différents employeurs, il ne peut pas y avoir de rotation de personnel. Il faut signer un contrat pour chaque employeur. Actuellement, la solution à envisager est de pouvoir engager des personnes avec des contrats de remplacement en CDI. Certains postes ont des contrats particuliers (10 heures d'activité mensuelle). Une personne de remplacement ne suffit pas; le personnel est majoritairement féminin et il est possible d'avoir plusieurs femmes enceintes en même temps. Il faudrait faire de nombreux CDD pour subvenir aux demandes de remplacement. La crise sanitaire engendre plus d'absences et ajoute de la difficulté à la gestion. La problématique la plus importante est le remplacement de la fonction d'éducateurs en lien avec la pénurie et le maintien du quota éducateur dans le taux d'encadrement minimal. Les solutions actuelles ne sont donc pas satisfaisantes. Le personnel remplaçant est engagé pour un maximum d'une année.

Une commissaire rappelle qu'à une époque une éducatrice qui tombait enceinte pouvait placer son enfant en priorité dans la crèche afin de pouvoir retourner au travail plus rapidement. Il y a quelques années, M^{me} Alder a supprimé cette possibilité suite à des plaintes de parents. Certaines éducatrices sont donc tentées de se diriger vers d'autres communes et institutions qui proposent cette possibilité d'avoir leur enfant gardé en priorité. Elle demande si le fait de réintroduire cette obligation pourrait aider au bon fonctionnement des crèches.

M^{me} Terletsky répond par l'affirmative. Elle a été témoin de plusieurs situations où des éducatrices ont dû arrêter de travailler car elles n'avaient pas trouvé une garde adéquate pour leur enfant. C'est donc un point important que d'autres communes permettent.

M^{me} Perret remercie la commission pour cette opportunité d'échanges. Elle tient à saluer l'investissement des comités bénévoles. Elle espère une évolution favorable à une municipalisation.

Discussion sur la suite du travail

Le président avait envoyé un courriel le 10 décembre à M^{me} Kitsos, demandant un point de situation. Il transmet à la commission la réponse de M^{me} Kitsos qui souhaite le gel des deux objets (M-1484 et PR-1390) en attendant l'aboutissement des travaux du département qu'elle souhaite venir présenter à la commission (en annexe sur le site).

Plusieurs propositions sont discutées:

- auditionner M^{me} Kitsos une deuxième fois pour obtenir des informations supplémentaires et voter rapidement la M-1484. Permettre ainsi de favoriser l'étude d'alternatives à la municipalisation;
- attendre les chiffres élaborés par le département pour cette deuxième audition et accepter le gel des deux objets;
- procéder au vote de la motion M-1484, et l'amender.

Le président passe au vote de voter la motion M-1484: la proposition est refusée à l'unanimité des votants.

Le président passe au vote de l'audition de M^{me} Kitsos: l'audition est refusée par 10 non (4 S, 2 PDC, 3 PLR, 1 MCG) contre 1 oui (EàG) et 4 abstentions (3 Ve, 1 UDC).

Le président passe au vote du gel des deux objets (M-1484 et PR-1390) jusqu'à l'audition de M^{me} Kitsos durant laquelle elle fournira le chiffrage de son département: les deux objets sont gelés par 7 oui (4 S, 1 MCG, 1 UDC, 1 PDC) contre 6 non (3 Ve, 2 PLR, 1 PDC) et 2 abstentions (1 PLR, 1 EàG).

Séance du 31 août 2021

Audition de M^{me} Christina Kitsos, conseillère administrative en charge du département de la cohésion sociale et de la solidarité, accompagnée de M^{mes} Pascale Lecuyer-Gauthier, cheffe du Service de la petite enfance, Céline Burki, attachée de direction, et M. Edouard Martin, directeur adjoint

Sur proposition de la magistrate, la commission de la cohésion sociale et de la jeunesse (CCSJ) participe à cette séance.

Sur demande de la commission, tous les commissaires ont reçu à l'avance le rapport sur l'analyse stratégique et options structurelles, ainsi qu'un rapport confidentiel datant de janvier 2017.

M^{me} Kitsos remercie la commission de les recevoir et rappelle l'importance de cette audition, planifiée depuis le mois d'avril 2021.

La réforme de la petite enfance fait partie des priorités de cette législature. La commission des finances avait auditionné la magistrate sur les objets en septembre 2020. Elle avait ensuite écrit au début de l'année 2021 à la présidence de la commission des finances afin de pouvoir venir présenter à la commission la position du département au sujet de la M-1484, de la PR-1390 – qui a été gelée – ainsi que la position du Conseil administratif sur la réforme de la gouvernance de la petite enfance et l'état de situation des travaux menés, notamment le chiffrage, les aspects RH et organisationnels qui concernent ce projet. Ce projet a nécessité plusieurs mois de travaux intenses. Le département a présenté l'avancée des travaux et le chiffrage des différents aspects liés à cette réforme au Conseil administratif fin juillet. Le Conseil administratif a finalement pris une décision la veille, le 30 août 2021.

M^{me} Kitsos souhaite en premier aborder la M-1484 puisqu'elle traite du modèle de gouvernance de la petite enfance.

La petite enfance est un grand enjeu de la Ville de Genève et représente un réel défi. Une réforme est au cœur des discussions depuis environ 25 ans. M^{me} Alder ainsi que M. Tornare avaient déjà mené des projets en ce sens. Le département s'appuie sur tous les travaux menés par les prédécesseurs. Elle espère trouver une approche pragmatique et concrète afin de faire avancer les projets de réforme. Le système s'essouffle. Depuis une vingtaine d'année les gens se plaignent que l'organisation ne correspond plus aux besoins. L'exposé des motifs de la motion M-1484 souligne ces points. En 1960 un député du Parti démocrate-chrétien déclarait qu'il faudra envisager une municipalisation le jour où il n'y aurait plus de comité privé pour gérer les nouvelles crèches. Le débat sur la petite enfance et sur la gouvernance de l'accueil préscolaire est donc présent depuis les années 1960. Le modèle actuellement en vigueur date du XIX^e siècle, c'est-à-dire depuis la création de la première crèche en VdG. Il est complexe et de nombreux acteurs des milieux associatif, administratif, politique, syndical et de la société civile sont pris en compte. Un tel système mis en place depuis 150 ans ne peut pas être transformé du jour au lendemain. Elle est d'avis que l'on peut parvenir à une réforme avec concertation, méthode, patience et abnégation.

Le milieu de la petite enfance fonctionne en grande partie grâce aux bénévoles, qui ont d'ailleurs ouvert la première crèche en 1874 à Saint-Gervais ainsi que les suivantes. Certains bénévoles, qui n'ont pas d'enfant en crèche, font partie de ces comités depuis vingt ans pour le bien public. Elle salue le fait que de nombreux comités fonctionnent parfaitement bien et est d'avis qu'il faut valoriser ce travail. La première crèche en 1874 accueillait une trentaine d'enfants, dont les mamans étaient généralement seules et ouvrières dans des secteurs comme l'horlogerie, la bijouterie et l'orfèvrerie et qui avaient la nécessité de travailler. A l'époque, faire garder son enfant en crèche était connoté négativement. L'enfant était supposé être pris en charge par la mère à domicile. Par la suite, cinq autres

crèches ont ouvert à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle. Pendant plus de 50 ans, ces cinq crèches n’ont bénéficié d’aucune subvention de fonctionnement. Les comités bénévoles se sont chargés de construire le système et ont contribué financièrement à l’accueil des enfants. Les actions des bénévoles étaient donc déterminantes.

Le Conseil administratif d’antan a inscrit au budget en 1929 la première subvention annuelle en faveur des crèches de Saint-Gervais et des Pâquis grâce à une majorité socialiste et radicale. Depuis les années 1930, la Ville a augmenté massivement son engagement auprès des crèches. La pérennité des crèches est garantie depuis les années 80 grâce au subventionnement au déficit des structures d’accueil de la petite enfance introduit par Guy-Olivier Segond. Cela a permis de stabiliser le système et de garantir ces places. Elle estime important d’aborder l’historique de la petite enfance – qui s’est construit en premier lieu grâce à la charité et non au service public – afin d’observer l’évolution des sociétés et des mentalités.

En 2021, déposer son enfant à la crèche n’est plus socialement mal vu car peu important les parcours et les formations des familles, les personnes souhaitent avoir une place en crèche afin de concilier les temps professionnels et familiaux. Les familles estiment également que les crèches apportent une plus-value en termes éducatifs. Actuellement, 4000 places d’accueil préscolaire sont financées à 80% par la collectivité publique.

Elle est d’avis que d’ici quelques décennies un congé parental sera instauré au niveau fédéral. La petite enfance ne concernera que les dernières années avant l’entrée en école primaire. Tous les enfants devraient avoir le droit d’avoir une place en crèche durant les deux dernières années avant l’entrée en école primaire afin de suivre notamment un programme d’éveil aux langues, de la culture, etc. Elle explique qu’elle souhaite faire évoluer le projet de gouvernance dans cette direction et d’ici quelques années, instaurer ce congé parental, le droit à une place en crèche, voire parvenir à une cantonalisation de la petite enfance comme c’est le cas pour l’école. Selon elle, une des priorités est que la petite enfance soit reconnue comme une mission du service public à part entière, comme le demande la motion M-1484. Les communes genevoises Meyrin, Vernier et bientôt Lancy se basent également sur ce principe. Elle est en faveur d’une municipalisation en bloc, mais explique que celle-ci doit se développer pas à pas car il faut tenir compte du contexte actuel et de l’organisation que cela implique au niveau du Service de la petite enfance. Le département a donc proposé un projet de municipalisation par étapes.

M^{me} Kitsos rappelle qu’elle a signé la motion M-1484 en tant que conseillère municipale. Elle approuve donc le constat de la motion, qui aborde cette tâche de service public et qui montre que l’investissement dans l’accueil préscolaire amène

des bienfaits pour les enfants ainsi que pour les familles, en particulier les femmes, et pour l'ensemble de la collectivité. La fermeture d'une crèche empêcherait de nombreuses personnes de se rendre au travail et engendrerait des problématiques pour la société, notamment en termes de productivité. De nombreuses études démontrent que le domaine de la petite enfance engendre des coûts mais rapporte beaucoup d'argent à la société. L'éducation préscolaire favorise l'égalité et réduit les inégalités. Elle apporte de nombreux avantages tels que réussite scolaire, éveil à la culture, intégration des familles et participe à la réduction des inégalités et à la cohésion sociale. La facilitation du préscolaire au scolaire est un des points fondamentaux. Elle informe que les élèves allophones ayant été admis en accueil préscolaire réussissent 50% mieux les tests d'apprentissage à la lecture primaire, selon le rapport de l'éducation datant de 2018. L'accueil préscolaire a donc un effet direct sur le parcours éducatif des enfants. C'est également le cas pour les enfants à besoins particuliers, malgré le fait que l'aide à ces enfants doit encore être développée. Tous les besoins ne sont pas encore pris en compte. L'accueil préscolaire contribue à faire rentrer ces enfants dans une classe ordinaire à l'école primaire. La collectivité publique parvient donc à créer une école plus inclusive, grâce à l'accueil préscolaire. Elle rappelle que la plasticité du cerveau lors des quatre premières années de vie permet d'amener des changements fondamentaux que l'on ne peut pas retrouver plus tard lorsque l'enfant a grandi.

Un autre point important est l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle rappelle qu'actuellement une majorité de femmes réduisent leur temps de travail, choisissent un métier moins exigeant et/ou suspendent leur carrière professionnelle afin de concilier vie professionnelle et personnelle. Cela entraîne donc des baisses de salaire et des lacunes de prévoyance, ce qui engendre un coût pour la société puisque ces femmes, à l'arrivée de la retraite, rencontreront de grandes difficultés financières.

Elle rappelle également qu'investir dans le domaine de la petite enfance accroît le PIB et génère des recettes fiscales supplémentaires.

Elle souscrit au constat de la motion qu'il est nécessaire de créer de nouvelles places d'accueil afin d'assurer une place pour chaque enfant. Actuellement, les besoins des familles sont comblés à 80%. Cela s'explique par l'évolution de la société: de plus en plus de femmes travaillent à temps plein. La cherté de la vie fait que de nombreux couples ne peuvent plus se permettre de travailler uniquement à temps partiel. Ils ont besoin de deux salaires complets. L'augmentation des loyers rend difficile la vie à Genève. La ville s'est densifiée dû au renouvellement de la population. Beaucoup de nouvelles familles sont installées dans des quartiers habités principalement par des personnes âgées. Les quartiers de Champel et du Petit-Saconnex sont fortement en train de se renouveler, ce qui génère des besoins supplémentaires aux niveaux des crèches, scolaire et parascolaire. Bien que des places de crèche soient continuellement ouvertes, le taux de besoins comblés ne

dépasse pas les 80%. Actuellement, il manque près de 1000 places de crèche. Il faut suivre l'article 200 de la Constitution qui demande de prévoir des places d'accueil adaptées aux besoins. La gouvernance doit permettre de garantir des places d'accueil. Il est prévu que 700 places de crèche ouvriront d'ici à 2028. Le département souhaite poursuivre les efforts menés par M^{me} Alder lors de la précédente législature et trouver de nouvelles opportunités de location et de construction dans les secteurs géographiques qui sont sous-dotés. Elle donne l'exemple du quartier des Eaux-Vives dont les besoins sont comblés uniquement à 60%. La plupart des quartiers de la rive droite sont mieux dotés: 80% des besoins sont comblés. Les quartiers de rive gauche présentent plus de difficultés. L'objectif est donc de trouver des lieux dans ces quartiers afin d'atteindre une égalité de traitement sur tout le territoire. La réforme de la gouvernance est donc importante car actuellement, par manque de bénévoles, il n'est plus possible d'ouvrir de nouvelle place.

La motion explique aussi que certains comités de crèches sont à bout de souffle au vu de la complexification croissante de leurs tâches et responsabilités. Les environnements juridique, organisationnel et administratif ne sont plus les mêmes qu'au XIX^e siècle. La société s'est judiciarisée et présente de plus en plus de contraintes. Le domaine de la petite enfance s'est professionnalisé. Trouver des bénévoles devient difficile, voire impossible. Beaucoup de comités sont en difficulté car les responsabilités d'employeurs sont lourdes. Il faut gérer les relations avec les parents, la complexité administrative, les finances, les RH, etc. Il s'agit donc d'un vrai travail, qui implique beaucoup d'employés. Ces responsabilités peuvent décourager certaines personnes. Il y a également une utilisation non optimale de l'ensemble des classes d'accueil préscolaire dans un contexte de pénurie. La Ville ne peut pas exiger des comités l'optimisation des places. Ils ne peuvent donc pas garantir l'utilisation des places. Ce point doit être amélioré par le biais de la réforme. Il y a également un manque d'efficacité. Il serait possible de faire davantage d'économies d'échelle, aux niveaux financier et de la prestation. Chaque crèche engage un secrétaire comptable chargé de facturer les abonnements aux parents. Si l'on centralise et uniformise ce service, il n'y aurait pas besoin d'autant de personnes dans chaque comité. Elle donne aussi l'exemple d'un pôle de remplacement qui serait avantageux et qui fonctionnerait en fonction des besoins plutôt que des remplaçants dans chaque secteur. Ces points permettraient d'améliorer les prestations et d'effectuer des économies. La prise en charge est différente en fonction des enfants, notamment ceux à besoins spécifiques puisque suivant le comité, les traitements varient. Les projets développés au niveau du service ne sont pas obligatoires et les comités peuvent décider de ne pas les suivre. Il n'est pas possible de contraindre les comités avec un programme pédagogique ou avec des activités qui seraient appliquées à chaque crèche. Elle n'est pas d'avis qu'il faille tout uniformiser, chaque crèche doit avoir son programme, mais il est important d'assurer une égalité de traitement, d'autant plus pour les enfants à besoins spécifiques.

M^{me} Kitsos a sollicité la Cour des comptes (CdC) afin de répondre à ces questions qui mènent actuellement un audit de performance sur les dispositifs. Elle souhaiterait savoir quelles mesures sont déficientes et comment travailler les points qu'elle vient de soulever. Le rapport sera disponible début 2022.

Comme l'explique la motion, la réforme est nécessaire. A présent, il faut se demander quel type de réforme est le plus approprié et résoudre les questions financières et opérationnelles. Le département s'est penché sur la municipalisation complète, qui représente un montant important et soulève des questions opérationnelles complexes. C'est pour ces raisons que ce projet n'a pas encore été mené. La magistrate s'aligne sur la vision des motionnaires qui ont pour objectif final la municipalisation. Elle est d'avis que la meilleure solution pour atteindre cette municipalisation est d'avancer par étapes, sans passer par une fondation de droit public. La municipalisation prendra du temps. La première crèche municipalisée est prévue pour l'année 2023. Cela permet de gérer les finances et d'adapter la réforme au fur et à mesure du projet pilote afin de ne pas revenir en arrière et éviter ainsi une perte de temps et d'argent. Elle donne l'exemple de Lausanne qui suit un système hybride (moitié municipalisé et moitié subventionné) depuis près de 30 ans. La ville consultée ne souhaite pas municipaliser complètement car le système ainsi que les comités restants fonctionnent bien. Elle ne souhaite donc pas modifier ce système car il permet de maintenir une liberté associative. Les crèches municipalisées apportent d'autres avantages.

M^{me} Kitsos est d'avis que cette municipalisation par étapes pourra amener, sûrement lors de la prochaine législature, un équilibre et la Ville pourra maintenir ce système hybride. Elle estime que la fondation de droit public fera perdre du temps à la Ville et ne permettra pas d'atteindre les objectifs stratégiques de la réforme, que l'on retrouve dans la motion. Une fondation de droit public ne reconnaît pas l'accueil préscolaire comme une mission essentielle du service public, elle ne permet pas d'ouvrir les 700 places requises car sa création demande trop de temps – cela impliquerait donc de trouver une solution intermédiaire. Elle ne concrétise pas non plus l'égalité en initiant la valorisation des métiers, à savoir ceux exercés à 90% par des femmes. Elle n'assure pas non plus la faisabilité opérationnelle et financière de la réforme.

La magistrate a transmis deux documents, à savoir l'étude de 2017 mandatée par M^{me} Alder qui montre les difficultés de la mise en œuvre d'une fondation de droit public, ainsi qu'une récente analyse stratégique datant de juin 2021 qui met en lumière les limites de différents modèles, notamment la contrainte qu'ouvrir une fondation nécessite plusieurs millions de francs. Elle rappelle qu'une fondation nécessite une direction RH, informatique, juridique, financière, de supports, alors que ces directions existent déjà en Ville, ce qui permet des économies d'échelle. Il y a également les jetons de présence qui impliquent la rémunération des membres du conseil de fondation. Il faut donc créer la fondation, établir les

statuts, les contrats, etc. La Ville doit par la suite exercer un suivi sur le contrat de prestations avec la fondation. Elle considère donc que cet argent serait mieux investi dans la réduction des inégalités salariales plutôt que dans la création d'une nouvelle structure qui ne permettrait pas à la Ville de piloter directement et d'amener des projets pédagogiques et une égalité de traitement. La magistrate désapprouve ce point spécifique de la motion.

Le Conseil administratif a validé le principe de municipalisation par étapes. Cette décision rend caduque la proposition PR-1390, que la commission des finances a gelée puisque son objectif était de garantir l'exploitation de trois nouvelles crèches par le biais d'une fondation de droit privé. Ces nouvelles crèches ne seront pas exploitées par une fondation de droit privé mais directement par la Ville. Il s'agira des premières crèches municipalisées, pour autant que cela soit garanti dans les budgets 2023 et que cette décision soit acceptée par le Conseil municipal. Le Conseil administratif retirera formellement la proposition PR-1390 ces prochains jours.

Le but de cette municipalisation par étapes est de débiter par de nouvelles structures d'accueil qui ouvriront d'ici à 2028, et non de municipaliser les crèches possédant un comité. L'attention sera focalisée sur les nouvelles structures afin de garantir de nouvelles places aux familles. L'analyse menée de concert avec la Direction des ressources humaines (ci-après DRH), le Service de la petite enfance et un mandataire externe sur la collocation des postes CCT de la petite enfance a informé que la différence de traitement avec la Ville est de d'ordre de 10%.

Elle explique que les employés de la petite enfance sont régis par une convention collective et touchent un salaire inférieur par rapport à ceux de la Ville. Ils ont regardé où ces postes se situent sur la grille salariale de la Ville afin d'établir le différentiel de salaire selon les fonctions et le niveau d'ancienneté.

Le chiffrage a pris en compte plusieurs aspects:

1. Collocation des fonctions petite enfance dans le catalogue des fonctions Ville: le personnel au bénéfice de la CCT petite enfance a un salaire inférieur à celui qu'il aurait en Ville de Genève pour la même fonction. Ce différentiel de salaires varie selon les fonctions et le niveau d'ancienneté.
2. Progression des annuités: les progressions annuelles en Ville sont plus importantes au sein des échelons 0 à 10 et moins importantes dans les échelons supérieurs, mais globalement supérieures.
3. Nombre d'échelons: la grille salariale Ville comprend 25 échelons alors que la CCT petite enfance en prévoit 20. La progression en Ville continue donc plusieurs années lorsque celle-ci stoppe avec la CCT.
4. Prévoyance professionnelle: l'intégration du personnel de la petite enfance à la CAP génère des surcoûts liés aux conditions différenciées entre la FOP et

la CAP (coût supplémentaire du plan de prévoyance de la CAP et du rappel de cotisation largement financé par l'employeur).

Le département a également travaillé avec la Direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) afin d'identifier les enjeux au niveau informatique. Ces chiffrages ont été réalisés à l'aide de la Direction des finances (DFIN). 670 nouvelles places de crèche seront municipalisées d'ici à 2028. 712 places sont prévues, mais les 42 autres (712-670) concernent des crèches pourvues de comités, il s'agit donc uniquement d'extension de dispositifs existants. Ces places-ci ne seront pas municipalisées.

Les 670 nouvelles places à horizon 2028 présenteront un surcoût de 3 millions de francs, de 2023 à 2028. Cela équivaut à environ 500 000 francs d'augmentation budgétaire par année. Il n'y aura aucune nouvelle ligne dans le budget 2022 concernant la municipalisation. Un montant de 600 000 francs est prévu dans le budget 2023 pour la première étape de la municipalisation. Il reste donc toute une année pour discuter et pour préparer ce projet. Les contacts que le département a entretenus avec d'autres villes suivant le système de municipalisation ont permis de rassurer le Service de la petite enfance et d'échanger. Ces échanges ont donc été bénéfiques pour mener à bien ce projet et afin de répondre aux diverses questions que se posaient le Service et le département.

En mars 2021, le Conseil administratif avait demandé à la magistrate d'évaluer tous les aspects de la municipalisation par étapes. Elle a présenté ces éléments en juillet, ce qui a mené à une discussion s'étant terminée la veille. Tous ces travaux ont été réalisés dans la concertation et communication avec les partenaires du domaine de la petite enfance ainsi que les services de l'administration. Il s'agit d'un projet transversal, en particulier avec le département des finances, de l'environnement et du logement (DFEL, en particulier la DRH et la DFIN) ainsi qu'avec le département de la culture et de la transition numérique (DCTN, avec la DSIC). La magistrate a rencontré la Fédération genevoise des institutions de la petite enfance (FGIPE), qui s'est réjouie de cette approche participative, ainsi que les comités associatifs et directions de structures d'accueil, la commission consultative de la petite enfance (CCPE) dans laquelle les différents partis politiques sont représentés, les syndicats signataires de la convention collective de travail et le Service de la petite enfance.

Questions des commissaires

Quelles sont les discussions menées au sein de l'école afin d'accueillir les enfants plus tôt, voire comme les écoles en France qui accueillent les enfants dès l'âge de 2 ans et demi?

M^{me} Kitsos répond que des députés souhaitaient proposer ce projet. Cependant, aucune initiative n'a été déposée pour le moment. Elle rappelle qu'il est

important de maintenir la qualité de l'accueil des enfants. Elle donne l'exemple du milieu de la petite enfance dans lequel les repas sont surveillés avec une grande attention. Les budgets des restaurants scolaires ne sont pas les mêmes que ceux du domaine de la petite enfance. Elle est d'avis qu'il faudrait cantonaliser l'accueil de la petite enfance. Accueillir les enfants plus petits à l'école représente un enjeu qui devrait être discuté au Grand Conseil.

Demande de données d'analyse financière

Un commissaire souhaite recevoir l'analyse financière qui accompagne le rapport envoyé au Conseil administratif sur l'analyse stratégique des quatre modèles présentés.

Est-ce qu'il y a un manque de bénévoles pour la nouvelle crèche au Carré-Vert?

Un commissaire s'étonne que la municipalisation débute avec la crèche du Carré-Vert. Cet endroit dispose de coopératives, d'un contexte associatif connu. Il aurait été facile d'y créer un comité de parents. Il demande quelles ont été les démarches écrites entreprises par le Service de la petite enfance afin de trouver des parents disponibles pour animer la crèche.

M^{me} Lecuyer-Gauthier répond qu'il n'y a pas eu de démarche écrite particulière entreprise par le Service de la petite enfance. Elle rappelle que le Carré-Vert est actuellement hébergé et géré par le comité des Charmilles. Les parents du secteur du Carré-Vert seront représentés par le comité des Charmilles, composé de parents, d'un représentant du personnel et de la directrice. Elle explique que tant que la crèche n'est pas ouverte, il est difficile de trouver des parents disponibles.

Est-ce que le Service de la petite enfance continuera à chercher des parents pour animer le comité de crèche ou est-il définitif qu'aucun parent n'a été trouvé?

M^{me} Kitsos répond que M^{me} Alder avait affirmé qu'aucun comité de crèche n'était disposé à animer cette crèche du Carré-Vert. La proposition PR-1390 avait été déposée car aucun comité n'avait été trouvé. M^{me} Kitsos a donc proposé de geler cette proposition puisque cela n'a pas de sens de créer une fondation de droit privé. Le nouveau Conseil administratif initiera donc ce nouveau projet de municipalisation. Elle rappelle que, comme le constate la motion, la complexité RH et administrative ne peut plus être gérée par des comités bénévoles. De plus, les comités composés de parents peuvent générer des conflits d'intérêts. Le problème n'est donc pas uniquement de ne pas trouver des parents bénévoles. Elle informe qu'il y a une pénurie de personnel de la petite enfance. Il est donc difficile de trouver des employés ainsi que des directions de structures. Le Canton partage l'avis que l'on ne forme pas assez d'éducateurs et d'éducatrices de la

petite enfance à Genève. Le comité employeur est chargé d’engager de nouvelles personnes à l’avance; il n’est donc pas possible d’attendre de trouver des parents disponibles pour l’ouverture d’une crèche.

M^{me} Lecuyer-Gauthier explique qu’il y a actuellement un grand nombre de comités démissionnaires. Ils ont de la peine à recruter des personnes. Le recrutement n’est de plus pas toujours approprié. Elle rappelle que les parents, quelles que soient leurs compétences, ont un métier à côté du comité. Gérer une crèche est un travail à temps complet. Ils ont de la peine à répondre aux questions juridiques, RH, administratives et financières, qui surviennent tous les jours. Elle est d’avis que le contexte associatif est important et qu’il faut donner une place au comité et aux parents, mais leur action devrait être recentrée sur les projets pédagogiques et la vie de la crèche, qui sont des aspects importants, qui intéressent les comités et qui se sont accentués depuis la crise sanitaire.

M^{me} Kitsos ajoute que les comités s’intéressent à la vie de la crèche, aux prestations, à la cohésion dans le quartier et aux événements. Ils ne doivent pas que s’occuper des questions RH, administratives, etc. La Ville subventionne à 80% le Service de la petite enfance qui est très sollicité, mais elle ne pilote pas les dispositifs. Il est donc difficile de répondre aux besoins et combler les lacunes, par exemple la problématique des remplacements qui est survenue lors de la crise Covid-19. De plus, les absences occasionnelles de certains parents dans les comités peuvent remettre en question la stabilité des prestations. Elle rappelle que certains comités fonctionnent bien; les bénévoles sont passionnés, connaissent bien les sujets, mais ce n’est pas toujours la réalité. Plus le temps passe, plus il est difficile de construire ce type de comité stable et qui fonctionne.

Quelle sera la place des parents dans les futures structures?

M^{me} Burki répond que l’implication des comités et des parents est essentielle dans ce projet. Ils ont discuté avec la FGIPE afin d’élaborer une démarche qui permettrait d’impliquer les parents et les comités dans la création du projet et sur la durée. Le département a effectué un sondage auprès des comités afin qu’ils puissent faire part de leur perception du projet, leurs attentes ainsi que leur velléité à rejoindre un groupe de travail. Ce premier sondage réalisé en juin a permis d’identifier de la part de la moitié des personnes concernées une envie de contribuer à la définition et aux réflexions sur le futur rôle des comités. Le but, à partir de ce constat, est de créer un groupe de travail à partir de l’automne afin de réfléchir tous ensemble et établir leurs difficultés actuelles, leurs besoins ainsi que construire le rôle du parent dans la future gouvernance.

M^{me} Kitsos ajoute que ces discussions étaient déjà en cours entre plusieurs personnes qui s’étaient occupées de ce dossier. Elles avaient montré l’importance de développer des liens au sein du quartier et des dynamiques qui dépassent l’environnement de la crèche. Il serait judicieux de lancer des initiatives avec des

associations, notamment sur les discriminations, et d'organiser des événements culturels dans le quartier.

Résultats complets du sondage réalisé par le département avec les comités.

Une commissaire informe que certaines présidences de crèche ont fait part de leur appréhension quant à la mise en place de cette municipalisation par peur de ne pas être incluses. Elle demande de quelle manière le projet de municipalisation accompagnera les comités déjà existants.

M^{me} Kitsos répond que municipaliser les nouvelles places de crèche permettra au Service d'avoir plus de temps pour s'occuper des comités existants. S'il fallait actuellement créer des nouveaux comités, les coacher, élaborer leurs missions, cela ajouterait de la complexité et des difficultés pour le Service. Une structure municipalisée bien organisée permettra d'alléger le travail car il n'y aura pas besoin de temps pour la contrôler. Elle est d'avis qu'il faille renforcer l'accompagnement des comités.

Comment faire face à la pénurie de personnel?

M^{me} Lecuyer-Gauthier ajoute que le problème de la pénurie de personnel demeure, qu'il y ait une municipalisation ou non. La rentrée a tout de même pu se faire, notamment grâce à du personnel provenant du canton de Vaud. La municipalisation par étapes commencera en 2023, jusqu'en 2028, et concernera uniquement les nouvelles structures qui s'ouvriront. Les comités ne seront pas abandonnés, puisque les crèches actuelles continueront de fonctionner grâce à eux. Les comités qui souhaitent démissionner ne peuvent pas abandonner leurs fonctions tant qu'ils n'ont pas trouvé des parents et des acteurs bénévoles pour les remplacer. Le système est donc pérennisé. Les collaborateurs n'abandonneront pas leur travail au cours de la municipalisation par étapes, notamment à cause de la nomination des engagements, de respect des votations. Le travail restera donc le même: beaucoup de tâches passent par les services de la Ville. Elle comprend l'inquiétude des comités. Le groupe de travail qui se créera en automne permettra d'en discuter plus longuement avec eux.

M^{me} Kitsos rappelle que plusieurs communes genevoises ont municipalisé. Le recrutement est donc encore possible. La pénurie est une autre problématique qui touche la question de la formation. Une nouvelle classe s'ouvrira, ce qui apportera des améliorations, mais cela n'est pas suffisant. Ces discussions et ce travail doivent se poursuivre avec le Canton. Le problème n'est pas encore résolu.

M^{me} Lecuyer-Gauthier explique qu'il y a une augmentation du personnel entre la Ville et les communes. Certaines personnes souhaitent passer d'un contrat de droit privé à un contrat de droit public. Il y a donc naturellement une augmentation du personnel qui s'effectue, également au sein des comités privés. La mobilité du personnel est saine et permet à chacun de vivre des expériences différentes

lorsqu'il ou elle change de secteur. Certains collaborateurs souhaitent aussi rester avec un contrat de droit privé car cela apporte une liberté différente.

Comment trouver les financements pour cette municipalisation progressive?

M^{me} Kitsos répond que cette municipalisation progressive requerra 3 millions de francs d'ici à 2028; 600 000 francs par année dès le budget 2023. Le Conseil administratif ne compte pas couper dans des politiques ou dans des besoins de la population. 600 000 francs est une somme raisonnable pour le budget de la Ville. C'est pour cette raison que la municipalisation se déroulera par étapes.

Quelles sont les implications pour le personnel? N'est-ce pas créer une inégalité avec des statuts différents des employés? Quels avantages pour le personnel?

M^{me} Kitsos répond que la CCT n'est pas mauvaise, surtout comparée à d'autres conditions de travail dans le privé. Elle s'est d'ailleurs rapprochée des statuts de la Ville. Tout un travail a été réalisé ces dernières années avec les syndicats, c'est pour cette raison que les coûts engendrés par la municipalisation sont raisonnables. Il y aura en effet deux statuts différents, ce qui provoquera des inégalités. Il s'agit des mêmes types d'inégalités qu'il existe entre un fonctionnaire travaillant à la Ville et une personne externalisée. Lorsqu'il s'agit des nettoyeurs et nettoyeuses, les inégalités sont encore plus fortes puisqu'ils ne bénéficient pas de la CCT. La municipalisation par étapes provoquera une différence entre la CCT et les statuts. Il faut améliorer les conditions de la CCT afin de diminuer ces inégalités. Cette municipalisation apportera des effets positifs car les conditions de travail des personnes employées dans les nouvelles structures seront améliorées. M^{me} Kitsos souhaite municipaliser avant tout afin de permettre l'ouverture de nouvelles places de crèche et répondre aux besoins des familles. Ce travail doit être mené avec les syndicats. La somme nécessaire à la municipalisation ne dépassera pas les 3 millions de francs car chaque éventualité a été étudiée.

Pour quelles raisons n'étudient-ils pas également d'autres modèles de fonctionnement présents dans d'autres villes, par exemple en Suisse allemande?

M^{me} Kitsos répond que la Ville de Lausanne a été étudiée, Plan-les-Ouates suit également un modèle de système hybride que la Ville souhaite mettre en place. Elle rappelle qu'elle appartient à un parti politique et a été élue grâce aux propositions faites par son parti. Elle informe que ce modèle hybride est aussi suivi par des communes dont la majorité n'est pas de gauche. Les 600 000 francs par an nécessaires à la municipalisation ne représentent pas une grande somme pour le budget de la Ville. Elle comprend l'étonnement des commissaires quant à ce budget de 600 000 francs mais elle explique que la municipalisation se déroulera pas à pas et commencera uniquement par deux crèches à l'écoquartier de la Jonction. L'avantage que présente la municipalisation par étapes est de pouvoir gérer les finances publiques, ce qui n'est pas le cas d'une municipalisation en bloc.

Cette approche a été choisie afin d'être réaliste et pragmatique par rapport au contexte budgétaire. Malgré que certains points doivent encore être discutés selon le contexte budgétaire, il est important pour le Conseil administratif d'avoir une planification sur le nombre de TP, sur les coûts, etc. La magistrate s'est engagée devant le Conseil administratif sur le fait que le projet suivra cette planification.

Est-ce que la réforme permettra de développer les formations proposées au personnel de la petite enfance? Le Canton est-il prêt à s'investir davantage dans une réforme des formations?

M^{me} Kitsos répond qu'il s'agit de deux dossiers différents. La réforme de la gouvernance concerne les structures et la formation concernant les employés du Service de la petite enfance. L'État s'est investi cette année en décidant d'ouvrir une classe supplémentaire. Elle admet que cela n'est pas suffisant.

M^{me} Lecuyer-Gauthier ajoute que la municipalisation des nouvelles structures n'a pas d'impact sur le souci de la pénurie de personnel.

M^{me} Kitsos informe que la question de la rémunération des employés a également été soulevée, notamment des stagiaires. Certaines communes sont très formatrices, comme la Ville et Vernier.

M^{me} Lecuyer-Gauthier dit que la Ville suit l'obligation de payer ses employés 23,14 francs l'heure. Ils ont maintenu une politique d'engagement des aides pour les personnes qui travaillent dans les crèches. Elles ont également des ouvertures à partir du moment où elles se rendent à l'école des éducateurs et éducatrices.

M^{me} Kitsos est d'avis que l'Etat doit ouvrir davantage de places de formation et que des personnes seraient disposées à se former. Elle rappelle que 90% des employés de la petite enfance sont des femmes. Elle estime qu'il y a également un travail à faire sur la représentation des genres. Beaucoup de garçons sont enfermés dans des carcans par rapport à des stéréotypes et n'osent pas suivre des filières liées au soin et à l'éducation. Elle admet que ces stéréotypes ont tout de même baissé et observe une évolution car plusieurs jeunes hommes se lancent dans des carrières considérés féminines.

Est-ce que la caisse de pension est comprise dans le budget de 3 millions de francs destiné à la municipalisation par étapes?

M^{me} Kitsos répond que tout est compris dans le chiffrage.

M. Martin explique que le budget de 3 millions de francs permet la création des 670 nouvelles places d'ici à 2028. Une partie de ces 3 millions concerne les différences de la prévoyance professionnelle entre la caisse de pension actuelle et la caisse de pension du personnel de la Ville de Genève, la CAP. Celles-ci représentent 25% des 3 millions. Le reste, 75% des 3 millions, concerne les différences salariales.

Est-ce que le monde économique serait intéressé d'aider la Ville dans la réalisation de ce projet puisqu'il est rentable, 1 franc investi rapportant 3 francs? Dans quelle mesure les partenariats privés pourraient-ils intervenir?

M^{me} Kitsos considère essentiel de développer les partenariats avec le domaine privé. Elle explique que la Ville a prévu des projets et ces dynamiques sont en cours de développement. Elle rappelle que les entreprises, depuis la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA), participent au financement de la petite enfance par l'intermédiaire de la Fondation pour le développement de l'accueil préscolaire (FDAP).

Est-ce possible d'assouplir les exigences par rapport à la formation du personnel et à l'aspect réglementaire des crèches?

M^{me} Lecuyer-Gauthier répond que des conditions précises sont fixées. Le Canton à travers le SASAJ définit les normes d'encadrement afin de donner les autorisations d'exploiter aux institutions. Ces normes imposent que le personnel éducatif soit encadré par 60% d'éducateur.trice.s, 25% d'aides socio-éducatifs et 15% d'aides éducatifs. Ces contraintes d'encadrement varient par ailleurs en fonction des groupes d'enfants entre 1 et 4 ans et ne peuvent pas être discutées. La Ville doit respecter ces normes, qui apportent de la sécurité.

M. Martin ajoute que le montant prélevé en faveur de la FDAP représente 0,07% de la masse salariale soumise à cotisations, ce qui équivaut à une vingtaine de millions de francs dédiés à l'accueil préscolaire. Cet argent est par la suite redistribué aux communes sur la base d'une clé de répartition qui dépend notamment du nombre de places de crèche dans les communes. Ce mécanisme est donc incitatif: plus il y a de places de crèche, plus l'argent redistribué est important. Environ 11 millions de francs sur cette vingtaine de millions provenant des entreprises revient à la VdG. Cette transaction a été comptabilisée au Service de la petite enfance pour la première fois en 2020.

M^{me} Kitsos souhaite développer des crèches en lien avec les entreprises. Il existe d'ores et déjà des fondations via lesquelles une partie des places est dédiée à la Ville tandis que l'autre partie est réservée aux employé-e-s de l'entreprise (par exemple: CICR ou JTI). En principe, le nombre de places est divisé en deux.

Est-ce qu'une fondation de droit privé ne permettrait pas de mieux protéger les statuts et de revaloriser les conditions de travail actuelles? Quelles seraient les difficultés d'une fondation de droit privé pour remplir une mission du service public?

M^{me} Kitsos rappelle que M^{me} Alder considérait l'option de la fondation de droit privé comme une solution temporaire. Le Conseil administratif de l'époque était d'avis que créer une fondation de droit privé était un contresens. Il avait accepté la proposition PR-1390 car aucun comité de crèche n'avait pu être constitué pour

l'ouverture d'une nouvelle crèche. Sachant que les délais étaient courts, l'unique manière d'effectuer cette ouverture avec les nouvelles places était de créer une fondation de droit privé. M^{me} Alder était en faveur de la municipalisation mais, la création d'une fondation de droit public prenant plusieurs années, ne pouvait donc pas répondre à l'urgence. Mettre en place une fondation de droit privé permettait de garantir l'ouverture des trois crèches de manière temporaire jusqu'à l'avancée de la réforme.

La magistrate a proposé de geler cette proposition dans le cas où la municipalisation par étapes ne fonctionnerait pas puisqu'il n'y aurait pas d'autre solution. Le département a demandé au comité des Charmilles de chapeauter cette structure le temps de mettre en place le projet de municipalisation. La réforme était déjà envisagée, par contre la proposition PR-1390 n'aurait pas été gelée si le comité des Charmilles avait décidé de refuser. La fondation de droit privé aurait tout de même été créée, sinon l'ouverture des places de crèche aurait pris du retard.

Elle explique qu'une fondation de droit privé crée une strate administrative supplémentaire, avec un comptable et des experts, sans pilotage politique. La mission de service public n'est donc pas remplie. De plus, la gérance de cette fondation entraîne un coût.

M^{me} Kitsos soutient le mouvement présent depuis la crise sanitaire qui cherche à valoriser ces professions. Le même type de problématique est présent dans le parascolaire. La sémantique témoigne de l'évolution des idées: on ne parle plus de garderie mais d'accueil et d'éducation. Un service public suppose qu'il y a un pilotage de la collectivité, avec un engagement, une égalité de traitement ainsi qu'une justice sociale sur la question des salaires. Ces métiers font sens pas uniquement pour les enfants mais pour toute la collectivité. La petite enfance engendre des coûts mais permet à la société de bien fonctionner: les femmes peuvent travailler et s'investir dans leur carrière. Elle estime donc que la petite enfance doit être municipalisée et non relever d'une fondation de droit privé. Selon elle, il est logique que des fondations de droit privé soient effectives dans le domaine culturel, car les choix culturels ne doivent pas relever de la politique. Elle est d'avis que des objectifs doivent être posés concernant le domaine de la petite enfance, comme c'est le cas pour l'école.

Un commissaire se demande si la municipalisation est la meilleure solution ou si un système hybride ne serait pas plus avantageux. Si la municipalisation ne fonctionne pas pour des causes de financement ou juridiques, il faudra trouver une solution d'appoint. Il demande si le Conseil administratif a envisagé des alternatives au projet de municipalisation.

M^{me} Kitsos répond que la planification prévue d'ici à 2028 discutée avec le Conseil administratif peut être mise en œuvre et ne sera pas modifiée. Il n'y aura

pas d'autre structure municipalisée. Si le comité des Charmilles avait refusé de chapeauter les nouvelles crèches, la fondation de droit privé aurait été la solution d'appoint, comme l'avait imaginé M^{me} Alder. Selon elle, le message qui serait donné aux parents de déléguer cette mission du service public à une entité de droit privé est paradoxal. Cela ne relève plus du secteur public. La Ville ne pourrait pas piloter de manière générale la petite enfance si plusieurs petites fondations de droit privé s'occupaient chacune de différentes crèches. Elle n'aurait pas d'impact sur les projets et ne réussirait pas à faire des économies. Les inégalités entre les salaires demeurent s'il est question de fondation de droit privé, il n'y a donc pas de revalorisation de ces métiers possible puisque la CCT serait maintenue. Elle rappelle qu'une fondation de droit privé engendre des coûts dus notamment aux RH, à l'informatique, aux directions de support. Elle informe que le Service de la petite enfance est conscient que chaque quartier présente des dynamiques sociales et problématiques différentes. Le but est donc de travailler plus fortement la question de la cohésion sociale, également dans d'autres domaines, comme dans le milieu urbain afin d'améliorer les dynamiques de quartier. Elle est d'avis que ces projets ne peuvent se faire qu'au niveau public, le domaine privé n'est pas capable de créer ce type d'impulsion.

Un commissaire rappelle que la politique de l'enfance permet la socialisation, l'égalité des chances et le développement psychomoteur à long terme. Il s'interroge sur les coûts. Il demande s'il est envisageable de par exemple faire un partenariat avec l'Université et apporter une étude et des chiffres qui prouvent qu'investir pour les crèches représente un avantage pour les enfants ainsi que pour les mamans.

Il comprend que les parents ne puissent plus faire partie de ce système puisque les responsabilités administratives et de gestion étaient trop lourdes. L'aspect légal devait également être pris en compte puisque les parents n'étaient pas aptes à assumer ces fonctions. Il rappelle cependant que les parents souhaiteront être présents par peur de laisser leur(s) jeune(s) enfant(s). Il exprime ses doutes par rapport au fait que les parents puissent encore trouver leur place au sein de cette municipalisation et garder un contrôle de fonctionnement et un pouvoir de participation dans ce système qui sera centralisé aux niveaux légal et gestionnaire. Selon lui, les sujets de cette municipalisation, qui relèvera de l'État, ne peuvent fonctionner que dans un système décentralisé.

M^{me} Kitsos répond que l'information qu'elle a mentionnée auparavant concernant les coûts (1 franc investi rapporte 3 francs) provient de l'étude de la Conférence latine des délégués à l'égalité. Cette étude aborde des questions de fiscalité, de coûts et bienfaits pour la collectivité ainsi que les revenus supplémentaires. La professionnalisation et valorisation des métiers prend en compte le rôle des parents. Le Service de la petite enfance fera en sorte que les parents fassent part de leur expertise.

M^{me} Lecuyer-Gauthier partage l'avis qu'une centralisation n'entraîne pas une déresponsabilisation des parents: ils pourront apporter leur point de vue sur la vie de la crèche et discuter avec les responsables sur des thèmes pédagogiques sous forme d'association, comme les associations de parents d'élèves qui fonctionnent bien.

Est-ce qu'il existe un modèle de crèche centralisée dans laquelle les parents sont également présents?

M^{me} Lecuyer-Gauthier répond qu'il existe à la Ville une crèche autogérée par l'ensemble des parents. Ceux-ci ont fait part de leurs problèmes pour l'engagement du personnel, les questions administratives, etc. Leur but est de s'investir dans des activités créatives et ludiques avec les enfants afin d'améliorer la vie de la crèche. Ils ne sont ni intéressés ni aptes à effectuer les tâches techniques.

M^{me} Kitsos dit qu'il faudra travailler cette souplesse entre l'implication des parents et le système centralisé. Le système hybride permet de garder les crèches gérées par les comités actifs. La municipalisation ne concernera pour l'instant que les nouvelles places de crèche.

Est-il envisagé de créer un groupe de travail avec les partenaires sociaux, les syndicats et la commission du personnel?

M^{me} Kitsos répond qu'il est primordial de créer un groupe de travail composé des partenaires syndicaux et des différents représentants signataires de la CCT pour travailler concrètement sur l'avancement du projet. Ce travail commencera prochainement, mi-septembre. Plusieurs points devront être discutés et approfondis. Un important travail sera réalisé afin de mener à bien ce projet.

Séance du 28 septembre 2021

Discussion de la commission sur la suite des travaux

La présidente indique que M^{me} Kitsos a confirmé que le Conseil administratif a retiré la proposition PR-1390. Son traitement avait été lié auparavant à la motion M-1484. La commission en prend acte.

La présidente rappelle que la commission a reçu les informations chiffrées qu'elle avait demandées (en annexe sur le site) et ouvre la discussion.

Un commissaire n'est que moyennement convaincu par les informations qui ont été données. Les chiffres concernant la fondation de droit privé et de droit public sont assez précis. Il souhaiterait connaître les coûts précis qu'engendrera la municipalisation par étapes. Le projet de municipalisation qui a été écarté coûtait 18 millions de francs, mais aucune information supplémentaire n'est disponible dans le document qui justifie ce coût. La commission s'interroge sur la manière

d'évaluer les coûts d'une municipalisation, et ce document ne répond pas à cette question. La municipalisation par étapes, quant à elle, coûtera 3 millions supplémentaires sur les huit prochaines années. Cette information n'est pas pertinente; il aimerait savoir combien cette municipalisation coûtera, connaître le prix d'une place de crèche et/ou d'un employé de crèche. Les 3 millions de francs sur huit ans comprennent tous ces aspects mélangés mais ne sont pas expliqués. Il est déterminant de connaître le coût d'une place de crèche supplémentaire ainsi que du poste d'employé de crèche.

Un commissaire doute du coût prévu de 3 millions de francs sur les huit prochaines années pour la municipalisation par étapes. Le but est de créer de nouvelles places de crèche municipalisées. De plus, cette municipalisation par étapes entraînera une revalorisation des salaires et un renforcement du Service de la petite enfance. Il rappelle également qu'une fois que les employés seront municipalisés, ils cotiseront à la CAP Prévoyance. Les coûts engendrés par cette municipalisation seront donc considérables. Il n'est pas satisfait du document transmis. Il souhaiterait qu'une expertise externe des quatre différents scenarii soit élaborée afin d'analyser dans les détails ces différents projets et d'obtenir des chiffres précis et fiables. La commission ne peut pas voter cette motion avant de savoir ce que la municipalisation par étapes engendrera comme coûts à terme.

Une commissaire déclare que les Vert-e-s ne sont pas satisfaits de l'audition de la magistrate et des réponses transmises par écrit. Ils souhaiteraient recevoir un complément approfondi et spécifique sur les coûts qu'entraînera une municipalisation partielle ou totale, de fondation de droit privé et de droit public. Ce complément doit se présenter sous la forme d'un tableau comparatif à double entrée comprenant les différentes charges (coûts supplémentaires LPP, CCT, etc.). Le document transmis informe uniquement que les nouvelles places de crèche municipalisées entraîneront un coût de 600 000 francs par année. Elle souhaite davantage d'informations sur le long terme. Elle rappelle que les coûts augmentent chaque année en raison des annuités. Elle aimerait également connaître les pistes envisagées par le département afin de financer les 600 000 francs par année ainsi que les surcoûts. Les Vert-e-s sont favorables à l'augmentation du nombre de crèches, pour autant qu'elles restent accessibles. Il serait judicieux de réaliser une évaluation externe afin d'analyser ces quatre scenarii. Les Vert-e-s souhaiteraient connaître le rôle et la participation des comités associatifs dans la future municipalisation. Ils s'interrogent aussi sur les mesures qui seront mises en place afin d'accompagner les comités associatifs hors municipalisation. Elle rappelle que les associations ont fait part lors de leurs auditions de leur volonté de réformer la gouvernance, mais elles ont besoin de soutien. Elle demande si ce soutien engendrera un coût supplémentaire. L'audition et les documents transmis ne répondent pas à ces questions.

La présidente comprend que les quatre scénarii impliquent un changement pour le personnel – des changements différents selon chaque scénario. Elle est d’avis que la commission ait pour tâche de connaître l’avis du personnel concernant ces différentes propositions et de le prendre en compte. Elle propose d’auditionner la commission du personnel et les syndicats. Les documents transmis à la commission des finances sont trop généraux; plusieurs données sont manquantes. Elle propose également que la commission des finances auditionne à nouveau la magistrate afin qu’elle développe ces projets de municipalisation.

Un commissaire ajoute que le document transmis informe du coût de la municipalisation et de la création de 670 places d’accueil. Ce chiffre global inclut le coût des nouvelles places plus la municipalisation. Il serait intéressant de connaître le coût annuel de la municipalisation des places existantes, sans parler de l’augmentation de places. Le chiffre donné mélange le coût de création des places ainsi que les coûts de fonctionnement.

La présidente comprend que le coût calculé pour la municipalisation par étapes comprend uniquement la municipalisation des nouvelles places.

Un commissaire affirme que le scénario actuel omet un élément essentiel, la troisième invite de la motion, à savoir le chapeutage de l’étude par un comité de pilotage. Lors de la grève du personnel de la petite enfance le 15 septembre dernier, le personnel a exprimé son inquiétude concernant la gestion des crèches qui ne seront pas comprises dans la réforme. Il est préférable que le Conseil administratif travaille sur la mise en place d’un comité de pilotage afin d’éviter les mouvements de grève et d’instaurer un dialogue serein entre la Ville, les représentants du personnel de la petite enfance et les partenaires sociaux. Selon lui, les consultations faites par le biais de sondages en ligne ne sont pas suffisantes. Il faut demander des éléments exhaustifs afin de répondre à cette motion. La commission jugera si l’évaluation externe aura amené suffisamment de réponses, si elle souhaite la compléter ou refaire une étude. Il est d’avis qu’au lieu de geler le texte, il aurait été préférable de voter la motion avant le lancement de l’étude afin de pouvoir demander avec précision ce qui en était attendu dans son contenu. Il souhaiterait interroger la magistrate concernant le comité de pilotage demandé par la motion et sur la création d’un modèle inclusif, dans le cas où son audition serait acceptée.

Un commissaire rappelle que son parti a déposé cette motion. Aller dans le sens du processus de municipalisation est très important. Il admet que les documents transmis et l’audition de la magistrate manquent d’informations. Le PS est favorable à l’audition de M^{me} Kitsos afin qu’elle puisse répondre à toutes les questions, notamment celles qui concernent le chiffre.

Une commissaire ajoute que la magistrate lors de son audition a souvent fait référence au quartier du Petit-Lancy. Des négociations liées au statut de la CCT

étaient en cours afin de trouver des pistes de financement, notamment diminuer les temps de vacances. L'audition des syndicats et celle de la magistrate permettraient donc de connaître les pistes de financement qui accompagnent ce projet.

Une commissaire comprend que cette nouvelle structure sera autonome mais restera dans le giron communal, c'est-à-dire qu'elle sera sous l'autorité communale. Cette proposition est contradictoire. Elle est favorable à la réalisation d'un audit externe qui analyserait les différents projets. M^{me} Kitsos propose de municipaliser afin d'assurer une gestion efficace et homogène. Cela mérite d'être questionné. Elle doute que les structures étatiques apportent forcément plus d'efficacité. Elle rappelle que cette municipalisation par étapes coûtera très cher et risque d'être moins efficace. On ne peut pas prôner une politique sans étudier les prémices.

Un commissaire rappelle que M^{me} Alder avait présenté la proposition PR-1390 qui avait été retirée. Il est d'avis que c'est une erreur de vouloir municipaliser étape par étape. La solution de M^{me} Alder répondait à l'urgence sociale en proposant la création d'une fondation de droit privé, qui est plus rapide que la création d'une fondation de droit public. La méthodologie de M^{me} Kitsos n'est pas bonne car elle ne prend pas en compte la solution que proposait la PR-1390. Le sujet de la municipalisation est complexe et doit se calculer dans son ensemble, et non étape par étape. Il comprend que la commission soit sceptique sur les chiffres. Il est d'avis que l'audition de M^{me} Kitsos n'apportera pas davantage d'informations que ce qu'elle a déjà dit en commission sur les chiffres liés aux coûts (500 000 francs supplémentaires par année au niveau du personnel).

Un commissaire ajoute que l'on ne peut pas comparer la municipalisation de la Ville de Genève avec la municipalisation qui a été faite dans de plus petites communes. Au niveau de la Confédération, il n'y a pas de distinction entre une fondation de droit privé et de droit public dans la loi. Une fondation de droit privé aurait donc pu être créée avec des statuts particuliers afin de la contrôler sans que cela soit une fondation de droit public. L'homogénéité dont parle M^{me} Kitsos ne sera pas atteinte car certaines crèches emploieront des personnes municipalisées qui cotiseraient à la CAP et 2000 personnes travailleront dans les structures actuelles qui ne sont pas municipalisées. Il est d'avis que cela générera des problèmes et que ce n'est pas la bonne méthode. Il est absolument nécessaire de se baser sur des chiffres fiables. Pour cela, une évaluation externe doit être élaborée.

Une commissaire approuve la demande d'auditionner à nouveau la magistrate afin qu'elle puisse apporter des précisions sur les chiffres. Les petites villes et communes ne sont pas les seules à avoir procédé à la municipalisation. La Ville de Lausanne a également lancé un processus de municipalisation par étapes. Elle approuve la demande d'audition des syndicats afin de les entendre concernant ce projet. Ceux-ci ne semblent pas s'opposer à des solutions par étapes qui

impliquent que certains employés vivent des situations hybrides avec des conditions de travail différentes. Elle rappelle que Genève est la ville de l'éducation de l'enfance et s'étonne du fait que la commission résiste à un projet qui est présent depuis plusieurs législatures. Il y a un réel problème de ressources humaines au sein des crèches, de gestion et d'absentéisme. Les éducateur-trice-s ont fait la demande d'uniformiser, d'avoir une reconnaissance professionnelle et davantage de sérieux. L'étatisation permettrait de régler ces problèmes. Il suffit de prendre l'exemple de l'école primaire dans laquelle des projets sont réfléchis et où une vision globale de la petite enfance permet d'avoir le même regard sur tous les enfants. Municipaliser entraîne certes des coûts, mais permet d'avoir une vision de politique publique sur l'éducation de la petite enfance. Municipaliser permettrait que les crèches ne soient plus seulement une solution de garde, mais une éducation du petit enfant – donc des générations futures – accessible à tous.

La présidente constate le développement ces dernières années de la petite enfance. Face à l'augmentation des demandes, l'ouverture de nouvelles places de crèche n'arrive pas à combler tous les besoins. Cette augmentation constante oblige la Ville à trouver une meilleure organisation de la gouvernance afin de pouvoir répondre aux besoins de chaque famille qui demande une place en crèche. Il revient à la commission de trouver la meilleure forme possible de gouvernance. Les différents scénarii impliquent des changements importants, chaque projet comportant des avantages et des désavantages. Il est donc important de bien accompagner ce processus. Elle est d'avis que poursuivre quelques auditions afin d'être mieux informés ne bloquerait pas le projet. Il serait intéressant d'entendre la Ville de Lausanne afin de connaître leur expérience. Elle comprend que la municipalisation permettrait une cohérence entre la vision pédagogique et politique par rapport à la petite enfance, ce qui représente une priorité pour son groupe.

Un commissaire se réfère à la note de synthèse reçue dans le dernier e-mail (gouvernance de la petite enfance). La page 5 détaille le chiffrage de la municipalisation par étapes: 3 millions de francs pour la création de 211 ETP, dont 27 auxiliaires. Il comprend que ces 200 postes ne seront pas créés la première année et seront repourvus par des personnes jeunes avec des salaires peu élevés. La page 6 informe que la municipalisation complète de 2000 personnes de la VdG coûterait 18 millions. Ces gens sont de plus confirmés et ont de l'expérience. Il exprime ses doutes quant aux chiffres donnés dans ce document. Il souhaiterait que M^{me} Kitsos apporte à la commission des chiffres sérieux.

Une commissaire comprend que les commissaires ont encore beaucoup de questions, notamment sur le détail du financement, mais est d'avis que certains font preuve de mauvaise foi. Il n'y a pas lieu de refaire des études alors que la commission a reçu un document de 400 pages comprenant des détails exhaustifs sur les multiples modes de gouvernance. Elle ne comprend pas la position des

Vert-e-s. Ce projet de municipalisation par étapes a été élaboré afin de prévenir des coûts trop importants qu’engendrerait une municipalisation complète. Elle rappelle que le Conseil administratif dans son ensemble a décidé de retirer la proposition et pas uniquement M^{me} Kitsos. Elle rappelle également que la magistrate a créé 134 places de crèche supplémentaires pour l’année prochaine.

Un commissaire n’est pas convaincu que cette municipalisation des crèches soit un projet pédagogique. Il s’agit avant tout d’un projet de gouvernance qui, *de facto*, se traduit par une augmentation des salaires des employés. Les éléments économiques sont essentiels et la commission des finances se doit de les analyser.

Une commissaire évoque l’expérience de la Ville de Bienne, chaque parent peut demander une subvention sous forme de bons de garde (cf. rapport M-1463 A). Elle rappelle que la tentative de municipalisation des crèches il y a douze ans de M. Tornare a été abandonnée car elle coûtait plus de 20 millions de francs. Le manque d’éducateur-trice-s est également dû au fait que le Canton n’a pas joué son rôle dans la formation et au sein des écoles. Elle constate que le Conseil administratif n’a pas présenté les pistes de financement de son projet; la commission des finances ne connaît donc pas les domaines dans lesquels des économies seront faites afin de mener à bien ce projet. La commissaire s’oppose à une augmentation des impôts. Elle se demande pour quelle raison la Ville devrait prendre en charge financièrement cette municipalisation. Selon elle, une fondation de droit privé comme proposée par M^{me} Alder serait peut-être une meilleure solution.

Une commissaire soutient que la résistance à la municipalisation n’est pas idéologique mais rationnelle, car la commission ne dispose pas des chiffres complets. Selon elle, c’est idéologique de soutenir une option qui se dirige vers un échec certain. Le rôle de la commission est de veiller aux finances et d’anticiper l’impact de l’argent investi ou non investi. Il est préférable de déterminer d’un point de vue financier les autres options proposées, qui étaient également défendues par la magistrate de gauche M^{me} Alder. Rien ne permet de dire, à l’heure actuelle, qu’une municipalisation permettra la création de plus de places de crèche.

Un commissaire rappelle que cette municipalisation aurait dû être entamée il y a deux ou trois législatures, mais que les différents conseils administratifs précédents n’avaient rien entrepris pour la faire avancer, discuter ou voter. La Ville a attendu trop de temps pour entamer ce changement qui s’avère bien plus compliqué aujourd’hui en raison du coût actuel de la réforme et du déficit budgétaire. Les chiffres annoncés et discutés ne représentent pas les mêmes choses; le chiffre annoncé par les Vert-e-s de 25 millions de francs concerne le coût d’une municipalisation des quelque 670 nouvelles places de crèche planifiées. Les 3 millions annoncés par la magistrate concernent uniquement le surcoût lié à la municipalisation et l’internalisation de ces 670 nouvelles places en fonction des conditions du «statut du personnel» de la Ville. La proposition suggérée n’a pas

encore convaincu les Vert-e-s. Comme certains syndicats l'ont relevé pendant la grève du personnel de la petite enfance, les Vert-e-s s'interrogent sur la manière dont la Ville justifiera un changement dans les conditions de travail et le statut du personnel qui bénéficiera uniquement aux employé-e-s des nouvelles structures «municipalisées» et non aux employé-e-s des structures actuelles qui resteront sous statut associatif aux conditions de la CCT. Le financement, à terme, de l'ensemble des places de crèche pose donc un problème qu'il faudra résoudre. La motion M-1484 prévoit un cheminement étape par étape afin de construire une réflexion qui comprend une étude et surtout son chapeutage par un comité de pilotage avec l'ensemble des partenaires de la petite enfance concernés. L'étude externe présentée en septembre n'a, pour l'instant, pas été chapeautée par un comité de pilotage mais commandée par la Ville. Les chiffres de cette étude ne sont pas suffisamment étayés par rapport à certaines conclusions. Il propose donc d'obtenir un complément de cette étude amenant des justifications au chiffrage ainsi qu'aux considérations juridiques. Il rejoint les propos de sa collègue: le débat sera clos une fois que l'option de la fondation de droit privé sera retirée. Le Conseil administratif n'a pas retenu cette proposition car les trois crèches dont il fallait s'occuper urgemment ont été intégrées au Service de la petite enfance et donc ralliées à un comité. Mais cette solution ne règle pas le problème fond pour les comités existants. Il faut évaluer les options de création de fondation si l'on souhaite amener une solution de municipalisation pour l'ensemble des crèches et éviter un système à deux vitesses avec trop de différences comme celui qui est proposé avec le projet actuel par le Conseil administratif.

Une commissaire ajoute que lorsque l'on souhaite entamer une telle réforme, il faut anticiper toutes ses répercussions. Selon elle, la création de deux systèmes de gestion, l'un avec des fonctionnaires de la Ville et l'autre avec des employés extérieurs, engendrera d'autres problèmes, comme c'est le cas pour le Grand Théâtre de Genève. Elle est d'avis que ces deux systèmes n'avantageront justement pas la mobilité du personnel. Un tel projet mérite une réflexion sérieuse avec des enjeux financiers et idéologiques précis. Il faut également se demander si l'on a envie que tous les enfants se retrouvent dans un système étatique et si la municipalisation ne péjorerait pas les structures. Elle approuve la demande de réaliser un audit externe afin d'étudier sérieusement ce projet.

Un commissaire rappelle qu'il y a quatre grandes sources de pouvoir: la fabrication des règles (motion, proposition), l'interprétation de celles-ci, la communication aux médias et au grand public et pour finir les informations provenant des études. Il approuve l'objectif final de M^{me} Kitsos. Il comprend que certaines personnes se sentent dépassées par les informations qui arrivent aux médias. Tout le monde est d'accord qu'il est important d'élaborer une étude complète afin d'avoir à disposition toutes les informations possibles pour mener à bien un projet. Il est d'avis que la motion présentée répond globalement aux besoins car elle demande

d'explorer chaque possibilité en faisant une étude. Selon lui, entendre à nouveau la magistrate n'apportera pas d'information supplémentaire à la commission. Les informations qui rendent le pouvoir au Conseil municipal et qui lui permettront de négocier par la suite se trouvent grâce à une étude approfondie.

Une commissaire rappelle que les résultats donnés par M^{me} Kitsos proviennent d'études indépendantes. Le Conseil administratif dans son ensemble a voté la municipalisation par étapes. Une solution pragmatique est proposée à un problème qui se pose depuis plusieurs législatures. La Ville de Genève a connu beaucoup de philosophes qui ont lutté pour l'éducation de la petite enfance. Elle rappelle que la commission des finances analyse les projets en fonction du financement mais elle gouverne. Derrière chaque décision qu'elle prend se cache une vision politique.

Une commissaire propose l'audition de M^{me} Kitsos une fois que toutes les auditions auront été faites et que les compléments d'informations auront été envoyés à la commission.

Un commissaire considère que c'est une erreur d'avoir rejeté la proposition PR-1390. Il n'est pas en faveur de poursuivre les auditions car cela risquerait de complexifier et faire durer le travail. Il souhaiterait procéder de manière plus méthodologique.

L'audition de la Ville de Lausanne est proposée.

La présidente passe au vote de la proposition d'audition de la Ville de Lausanne, qui est acceptée par 13 oui (4 S, 3 PLR, 3 Ve, 1 EàG, 1 MCG, 1 UDC) et 2 abstentions (PDC).

La présidente passe au vote de la proposition d'audition des syndicats, qui est acceptée par 10 oui (4 S, 3 Ve, 1 EàG, 2 PDC) contre 1 non (UDC) et 4 abstentions (3 PLR, 1 MCG).

Un commissaire Vert souhaite que M^{me} Kitsos transmette un tableau comparatif à double entrée avec l'ensemble des options: statut quo, fondation de droit privé, fondation de droit public et municipalisation par étapes (internalisation). Il souhaite un chiffre inclusif, c'est-à-dire un chiffre sur l'ensemble des places (municipalisation complète) et un autre sur la municipalisation par étapes.

Deux commissaires proposent que le département de M^{me} Kitsos fasse parvenir des anciennes études et recherches concernant les projets de municipalisation.

Séance du 2 février 2022

Audition de M. David Payot, conseiller municipal en charge de la Direction enfance, jeunesse et quartiers, Lausanne, M^{me} Estelle Papaux, cheffe de service a.i. (petite enfance) et de M^{me} Valérie Denisart, adjointe à la cheffe de service (petite enfance)

M. Payot explique que le Canton de Vaud a un dispositif relativement volontariste pour ce qui est de l'accueil de jour, avec un Office d'accueil de jour et une Fondation pour l'accueil de jour qui ont le rôle, d'une part, de fixer un cadre réglementaire, et, d'autre part, d'assurer un financement. Celui-ci est aussi lié à un certain nombre d'exigences, et c'est aussi celles-ci qui déterminent l'organisation de chaque réseau dans le canton de Vaud. L'exigence, c'est que les structures se regroupent dans le réseau, qui a un personnalité juridique ou pas, et qui réunit plusieurs communes ou pas, selon les cas. A Lausanne, il n'a pas de structure juridique et il réunit une seule commune. Chaque réseau a l'obligation d'avoir une seule liste d'attente centralisée pour les parents qui s'annoncent, d'avoir un seul tarif à prestation équivalente et à âge des enfants équivalent en fonction du revenu des parents, et l'autre exigence, c'est de pouvoir offrir trois types d'accueil. L'accueil préscolaire, l'accueil parascolaire et l'accueil en milieu familial. C'est donc le cas pour la Ville de Lausanne avec une cinquantaine d'accueils pour enfants en milieu scolaire et environ 80 accueillantes en milieu familial. Il y a aussi un secteur préscolaire qui, suite à une réorganisation en 2021, est rattaché à un Service de la petite enfance, et au sein de ce service, il y a 17 structures municipales, 37 structures privées subventionnées et des structures à temps d'ouverture restreint, avec 11 qui sont privées subventionnées et une qui est municipale. C'est un total d'à peu près 3500 places qui sont actuellement offertes pour 5100 enfants accueillis. Ces chiffres sont un peu différents sur le site du Canton parce qu'à Lausanne, les enfants de première et deuxième primaire sont aussi accueillis dans les structures préscolaires. En ce qui concerne l'organisation de l'accueil, la Ville de Lausanne a créé des structures municipales dans des bâtiments propriétés de la commune dans les années 1950 et 1960. Il y en avait quatre. C'est en 1986 qu'elle a défini une politique qui s'ouvrirait au subventionnement de structures associatives développées au cours des années 1970 pour avoir un modèle qui fonctionne avec ces deux parties, municipale et privée subventionnée. Un autre élément à signaler, c'est que le nombre de structures ouvertes est très important en particulier depuis les années 2000, avec un nombre de places qui a doublé pour les structures municipales et triplé pour les structures subventionnées. Le lien est assuré formellement par le Réseau L qui n'a pas de personnalité juridique mais est directement rattaché à la direction Enfants, jeunesse et quartiers. Toutes les structures s'engagent par convention si elles sont privées subventionnées à respecter la charte du Réseau L. Il y a une série de règles, en particulier en termes de gestion des priorités pour accueillir les parents sur la liste d'attente centralisée, en termes de tarification et de rémunération du personnel,

où les barèmes salariaux sont équivalents entre ceux des structures municipales et privées subventionnées, y compris pour le positionnement d'une personne au moment de son engagement, en fonction de son expérience et de son ancienneté. Cela implique d'appliquer une série de règles, mais il y a des éléments qui peuvent être différents, notamment des structures en matière de formation, de supervision, d'appui aux structures, d'appui en cas de politique d'inclusion d'enfants à besoins spécifiques qui sont parfois différents, et parfois organisés au niveau du réseau, et parfois au niveau municipal pour les structures municipales, et au niveau de chaque structure privée subventionnée en ce qui les concerne. De leur point de vue, cette organisation hybride permet de bénéficier d'opportunités différentes, que ce soit pour la création de places ou pour leur gestion, notamment pour les questions de taux d'occupation des structures qui est un enjeu important, avec l'objectif d'atteindre un taux d'occupation de 90%, sauf durant les années d'ouverture où le taux est un peu plus bas par définition.

Concernant les enjeux à plus long terme du point de vue du Réseau L, c'est à la fois d'avoir une augmentation du nombre de places offertes pour pouvoir répondre à la demande et permettre d'assurer de la conciliation à tous les parents qui en ont besoin. D'un autre côté, les structures sont aussi attentives au fait qu'outre les familles qui ont des besoins de conciliation, il y a toutes les familles dont au moins un des parents ne travaille pas, n'est pas en formation ni inscrit au chômage, qui sont les critères pour être reconnu comme en conciliation en Ville de Lausanne. Pour cela, on parle de missions de socialisation et de prévention pour lesquelles se pose la question de pouvoir développer une offre, pas uniquement par le biais d'accueil dans des structures à temps d'ouverture élargi, qui a aussi l'intérêt de permettre une certaine complémentarité en offrant des temps d'accueil un peu plus restreints pour des enfants qui ont des besoins de conciliation, et donc d'améliorer le taux d'occupation des structures. Il y a aussi le fait d'avoir une garantie d'égalité de traitement vis-à-vis des familles, et une visibilité pour qu'ils aient une porte d'entrée unique, et dans le cas où il y a plusieurs portes d'entrée, d'être assurés d'avoir toujours la même garantie en matière de gestion des prestations et de prestations offertes. Il ajoute qu'il s'agit d'une expérience plutôt positive et qu'il y a la volonté de poursuivre sur un modèle hybride, mais avec un grand soin à l'équivalence des prestations vis-à-vis des familles et du personnel.

Questions des commissaires

Comment a été introduite cette réforme?

M. Payot explique que les principes ont été posés dans un préavis de 1986, à une époque où il y avait une dichotomie entre des structures municipales basées sur des prestations avec un aspect très social pour les familles où les femmes

étaient «obligées» de travailler, ou dans lesquelles le mari ne pouvait apporter de revenu suffisant, et d'un autre côté des structures associatives avec une volonté d'organiser un accueil collectif des enfants et de mutualiser des responsabilités familiales. Donc des philosophies différentes qui ont permis d'élargir l'offre et de répondre à de nouveaux besoins. De ce point de vue, cela a l'intérêt d'avoir des acteurs différenciés, en particulier avec l'enjeu du développement de l'offre actuelle, et de bénéficier à la fois de la capacité d'associations et de fondations à développer des offres en fonction de leur propre réseau, parfois d'identifier des opportunités dans le cadre de planifications urbanistiques sur des terrains ou des bâtiments de la Ville, ce qui permet aussi de les développer. Le fort développement des années 2000 s'est fait avec de nouvelles institutions municipales, de nouvelles institutions privées subventionnées, des municipalisations d'institutions subventionnées, mais sans dé-municipalisation. Cette diversité de modèles a permis d'être réactif, d'avoir pu s'adapter à différents besoins, et dans le cas des associations et des fondations, d'avoir un investissement d'acteurs et en particulier de parents et de familles.

M^{me} Papaux ajoute qu'en dix ans, seules deux structures existantes ont été municipalisées sur leur demande, à partir de problèmes de gestion qui dépassaient le comité ou une démobilisation du comité de l'association ou de la fondation concernée. Pour l'une, il y avait aussi des problématiques de locaux et de non-possibilité de trouver les financements pour les entretenir. Ils n'estiment pas être face à un épuisement des bénévoles en la matière.

Est-ce qu'il y a eu des demandes particulières après le changement de système?

M. Payot répond qu'il y a eu peu de demandes d'aménagement du cadre existant par des structures. Des différences restent régulièrement questionnées. Par exemple, la Ville de Lausanne offre une prime de résidence aux personnes qui habitent la commune alors que les structures privées subventionnées ne le font pas. Il y a des questions d'affiliation à la caisse de pension d'APG qui peuvent être un peu différentes entre structures subventionnées et structures municipales, et des modalités d'organisation différentes concernant les repas, allant de la production propre au recours à des mandataires externes.

Comment cela se passe avec le personnel quant aux possibilités de rotation?

M. Payot explique que le personnel éducatif représente environ 1900 personnes, et 2600 en comptant aussi le personnel administratif et de maison. La mobilité est assurée dans la mesure où la fixation du salaire est identique dans les différentes structures, donc il n'y a pas d'enjeu de perte de reconnaissance de l'ancienneté ou de changement de rémunération. Ce sont plus les à-côtés et la gestion des auxiliaires pour les remplacements qui peuvent être différents. La principale non-homogénéité, c'est la mutualisation de certaines ressources en

matière de remplacements, de supervision, d'appui, assurés soit par des services municipaux, soit par des prestataires externes. S'ils changent formellement d'employeur, c'est sans répercussion sur leurs droits.

Est-ce qu'il y a eu une concurrence entre les crèches?

M. Payot explique qu'il n'a pas beaucoup de traces des problèmes puisque cela remonte à 1986. La Fédération vaudoise des structures d'accueil de l'enfance (FSAE) établit des barèmes qui valent pour les structures non municipales qui diffèrent quelque peu des barèmes municipaux qui ne sont pas totalement contraignants mais avec lesquels ils doivent travailler. Cela concerne surtout la rémunération des auxiliaires qui font des remplacements. Sinon, dans la mesure où les conditions salariales sont identiques, ce sont plutôt des choix organisationnels qui motivent le fait qu'une personne préfère travailler pour la Ville de Lausanne ou dans une structure subventionnée.

Est-ce que les spécificités pédagogiques des associations sont restées en place?

M. Payot répond par l'affirmative.

Comment est-ce possible que les structures privées aient les mêmes conditions salariales que les structures municipales? Est-ce que les règlements municipaux touchent également les structures privées?

M. Payot explique que formellement le lien entre les structures privées subventionnées et la Ville est une convention de subventionnement dans laquelle la Ville s'engage à une couverture de déficit. Les structures demandent une contribution aux parents et ont droit à un subventionnement de la fondation pour l'accueil de jour de l'enfance au niveau cantonal. Pour la moitié du financement, il vient de la commune et prend la forme de cette couverture de déficit qui est subordonnée au respect d'un certain nombre de conditions, dont l'application des barèmes salariaux de la Ville de Lausanne qui sont comparables à ceux fixés par le biais de conventions, à savoir globalement légèrement meilleurs mais avec une progression moins marquée. Ils commencent plus haut que ceux de la FSAE, mais ils progressent moins haut. Cela leur paraissait plus équitable d'avoir des salaires un peu plus élevés à l'entrée. En ce qui concerne les priorités d'accueil, elles sont aussi définies par un document commun établi au sein du Réseau L, avec un groupe conçu pour qu'il soit applicable. Il y a surtout une priorité donnée aux besoins de conciliation et pas forcément de différenciation entre familles monoparentales ou certains types d'emploi. C'est un aspect auquel ils réfléchissent mais qui n'a pas encore abouti. Ensuite, chaque structure est censée appliquer ces priorités, en principe, quand une place se libère, l'obligation est de choisir parmi les cinq enfants prioritaires en termes de critères et d'ancienneté sur la liste d'attente. Donc il y a une petite marge de manœuvre de la structure pour tenir compte,

par exemple, d'un équilibre d'enfants à besoins particuliers, mais avec l'exigence de pouvoir documenter ce choix et garantir que les priorités soient appliquées.

Est-ce que les prix sont les mêmes pour les parents?

M. Payot répond par l'affirmative.

M^{me} Papaux ajoute qu'il y a également des crèches privées qui renoncent à tout subventionnement. Elles sont contrôlées par l'Etat de Vaud pour répondre à un certain nombre de critères. Il n'existe pas énormément de ces structures, puisqu'il y a tout intérêt à avoir justement une aide cantonale et communale pour pouvoir avoir des tarifs équivalents pour les parents.

M. Payot explique que cette offre n'est pas non plus à négliger même si elles sont minoritaires. Il y a un ou deux exemples de structures d'entreprises; ce sont le Canton de Vaud et Philip Morris qui en ont chacun une. Celles-ci s'organisent en gérant leurs priorités d'accueil elles-mêmes, et en ayant un autre type de convention, mais pas de couverture de déficit par la commune. Ils ont aussi des conventionnements avec des employeurs qui s'engagent à couvrir le déficit pour les enfants de leur personnel, et qui ont en contrepartie la possibilité de demander que les places d'une structure donnée soient ouvertes à leur personnel.

Est-ce que ce système hybride a permis une perméabilité entre les institutions municipalisées et privées, pour l'organisation des remplacements?

M. Payot répond qu'ils ont rencontré un problème de remplacement, en particulier durant la période Covid. L'organisation n'est pour le moment pas centralisée, mais la volonté est de développer un pool de remplaçants au sein des structures municipales qui puisse œuvrer dans les 17 structures. Par contre il n'y a pas encore d'organisation identique pour les structures privées subventionnées. Naturellement du personnel qui travaille dans une structure peut avoir un contrat d'auxiliaire pour travailler dans une autre, mais ce n'est pas quelque chose qui est systématisé, au-delà d'échanges d'informations et de bonnes pratiques qu'il peut y avoir entre les directions de structures. Elles se réunissent assez régulièrement, donc elles peuvent aussi faire part de leurs préoccupations.

Est-ce que le changement de 1986 a consisté en une ouverture au subventionnement d'un modèle auparavant municipal?

M. Payot répond qu'il n'y a pas eu de municipalisation systématisée. C'est une certaine libre circulation entre structures privées subventionnées et municipales qui a été mise en place. Un certain nombre de structures privées subventionnées ont fait le choix d'être municipalisées.

Combien il y a eu de nouvelles crèches privées subventionnées et privées au cours des dix dernières années?

M. Payot répond qu'il n'a pas le compte des crèches privées. Il faudrait demander à l'Office de l'accueil de jour du Canton de Vaud.

Quel est le rôle de la fondation mentionnée dans l'accueil de la petite enfance?

M. Payot explique que c'est une fondation cantonale dont le rôle est de réunir et redistribuer les financements. Il s'agit de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants qui est une institution de droit public, qui reçoit une subvention du Canton, une contribution des communes par habitant, une cotisation patronale de 0,16% et elle le redistribue sous la forme de divers subventionnements. Le plus important est un subventionnement de la masse salariale du personnel éducatif qui est en fonction des réseaux et des règles qu'ils appliquent, entre 29 et 32% de la masse salariale. Pour la Ville de Lausanne, cela représente environ 20% des ressources. Les subventions sont versées à la Ville de Lausanne, qui a la charge de les redistribuer.

M^{me} Papaux ajoute que la Ville fait une couverture de déficit à la fin de chaque exercice comptable, ou peut également récupérer de l'argent, lorsque des avances financières ont été versées auparavant.

Est-ce que le Service de la petite enfance intervient pour appuyer les comités en charge des structures?

M. Payot répond que c'est peu formalisé. Ce qu'il y a à minima, ce sont des rencontres bisannuelles avec les responsables de chaque fondation ou association. Cela peut être l'occasion de discuter de différentes questions de fonctionnement. Dans les structures les plus importantes, il peut également y avoir une représentation de la Ville au sein du conseil de fondation. Au niveau opérationnel, il y a un appui assez important du Service de la petite enfance qui est un lieu de ressources, de conseil et d'orientation pour des structures qui peuvent être confrontées à des problématiques spécifiques. Un cas qui arrive de temps à autre, ce sont les soupçons d'abus du personnel sur des enfants.

M^{me} Papaux ajoute que le Service se considère également en appui des structures privées subventionnées, donc elle a tout un domaine appelé le «domaine ressource» où toutes les ressources pédagogiques sont à disposition des structures municipales comme privées subventionnées. Avec la couverture de déficit, ils pilotent une grande partie de l'institution, ce qui permet également de les soutenir dans ce qui est mis en place. Le Service aide aussi les structures privées subventionnées à trouver des financements supplémentaires, puisque contrairement aux structures municipales, les privées subventionnées peuvent faire appel à des privés. Ce ne sont pas des montants astronomiques, mais ils peuvent le faire, et le Service peut les aider en ce sens.

Quelles sont les possibilités de s'engager pour les parents?

M. Payot explique que dans des structures associatives, le fait d'avoir un comité auquel il est possible d'adhérer est un lieu tout trouvé pour permettre aux parents de s'impliquer, alors que dans les structures municipales, cette possibilité n'est pas formalisée. Des échanges peuvent être organisés par la direction, mais il n'y a pas d'implication des parents qui est prévue. Cela fait partie des questionnements. D'avoir un groupe consultatif qui permette de mieux comprendre les besoins des parents lorsque l'on essaie d'apporter des améliorations et de mieux répondre à leurs besoins. Si l'on parle des besoins particuliers que pourraient avoir des parents, il y a notamment, dans le domaine ressource évoqué par M^{me} Papaux, une travailleuse sociale qui fait un travail d'accompagnement pour des parents qui auraient des besoins ou des difficultés particulières sur le plan social. Il y a également des réflexions en matière de guidance parentale qui peuvent être menées par le personnel éducatif, même si ce n'est pas systématisé.

Un commissaire demande des précisions sur les différences salariales entre les structures municipales et privées. De quel montant est-il question pour la prime de résidence et la caisse de pension?

M. Payot répond qu'elle est en fonction du salaire et représente environ une centaine de francs par mois. Les cotisations sont plus élevées pour la caisse de pension Ville, ce qui fait que le salaire net est moins élevé pour le personnel, mais avec des perspectives de retraite plus élevées. Le salaire brut est identique.

M^{me} Papaux ajoute qu'il n'y a pas d'APG pour la Ville. Les garderies municipales sont auto-assurées. Sur les indemnités de résidence, ils ont introduit cette année des demi-indemnités de résidence pour les collaborateurs des garderies privées subventionnées.

Est-ce que les employés des crèches privées bénéficient d'une sécurité de l'emploi similaire aux employés des crèches municipales?

M. Payot explique qu'aussi dans le privé il y a des règles pour des cas de suppression d'emploi qui restent extrêmement théoriques dans le domaine des crèches. Les règles qui lient les structures subventionnées sont plutôt impliquées par la convention collective de travail (CCT) cantonale en la matière.

M^{me} Papaux ajoute qu'il y a peu de chance qu'il y ait des disparitions de garderies dans les années à venir, puisqu'ils sont plutôt en train d'en ouvrir. Tout personnel libre et reconnu sur le marché serait engagé très rapidement par une structure ou une autre. Donc même dans le privé subventionné, on n'est pas face à une insécurité de l'emploi.

Est-ce qu'on observe une mouvance du secteur privé vers le secteur public?

M. Payot explique qu'il n'observe pas spécialement de tendance à recruter des personnes plutôt jeunes ou âgées selon les structures. Les choix faits par

le personnel éducatif, c'est souvent en fonction de l'âge des enfants qu'ils souhaitent, de la dynamique qu'il peut y avoir dans un quartier, dans un domaine qui leur convient plus ou moins, et une différence entre des structures communales qui bénéficient d'une très grosse infrastructure de la part de la Ville qui peut appuyer pour toute une série d'enjeux et de projets, mais du coup une plus grande distance avec les responsables, ou des petites structures où, si l'on a une idée ou un projet, on peut en discuter directement avec le comité de l'association.

Un commissaire situe le contexte genevois avec la demande en crèches à laquelle la Ville ne parvient pas à répondre et le constat d'un essoufflement des 77 institutions indépendantes subventionnées qui sont constituées de bénévoles. Il y a des crèches à construire parce que des quartiers se développent. La municipalité doit amener des réponses en matière de gestion, et la relève n'est pas assurée au niveau des fondations et des institutions. Donc le sujet vient d'un contexte auquel il est nécessaire de répondre, mais il s'est politisé. Quand on municipalise, on crée des emplois de fonctionnaires qui coûtent cher. Il reste à démontrer si cela coûte plus cher que le subventionnement des institutions ou pas. Genève a tendance à penser que l'éducation préscolaire est une mission du service public. Il demande leur avis sur ces questions.

M. Payot explique qu'ils ont aussi des enjeux, en particulier pour répondre au développement démographique et avoir un taux de couverture permettant de répondre à l'ensemble de la demande. Cela fait partie des enjeux majeurs de la législature. C'est un réel défi de pouvoir développer le nombre de structures suffisant et d'adapter les structures existantes aux besoins actuels. En particulier parce que maintenant, pour les âges les plus petits, il y a moins de place que pour les plus grands, et il sera nécessaire de passer d'un système où les groupes sont organisés en pyramides à un système où il devrait y avoir autant de bébés que de trotteurs, en supposant une demande à peu près égale des parents. Le coût qu'il y aurait à municipaliser entièrement, ce serait probablement une perte de flexibilité dans un certain nombre de domaines, une plus grande difficulté à mener des essais dans un domaine avant de les généraliser. Il y a aussi un fort investissement des comités et conseils de fondation qui coûterait probablement plus cher s'il était assuré entièrement par du personnel de la Ville. Peut-être que le fait d'avoir un secteur municipal significatif permet aussi d'avoir des ressources centralisées d'un service qui peuvent être là en appui lorsque les structures privées subventionnées en ont besoin.

Est-ce qu'un système centralisé faciliterait les problèmes de gestion avec les partenaires publics et privés, et le taux d'absentéisme du personnel?

M. Payot explique que de leur point de vue, les conventions de subventionnement permettent de clarifier les points qui paraissent nécessaires, et du côté de l'appui à apporter, ils ont ce secteur municipal qui permet d'avoir à la fois une

connaissance des pratiques de terrain et la capacité d'appuyer les acteurs privés subventionnés. A Lausanne, il n'y a pas de subventions indirectes comme à Genève. Il y a certaines acteurs qui interviennent dans différents domaines de l'enfance, donc ils sont subventionnés à la fois pour des structures d'accueil de jour et d'autres choses, ce qui implique d'avoir une distinction comptable et une compréhension de ce qui est subventionné, mais c'est un problème un peu moins fort. Concernant le fait que les missions de service public seraient assurées par des organes privés, il exprime un point de vue personnel en considérant que dans une politique publique, notamment sociale, les grands enjeux, ce sont toujours les prestations, le financement et l'organisation. L'organisation, c'est en général ce qui intéresse le moins le public, à part quand cela ne se passe pas bien, mais où le fait d'avoir des acteurs qui s'investissent sur le long terme est souvent important. Dans les assurances sociales, il y a aussi énormément d'acteurs privés, avec par exemple dans l'AVS des caisses de compensation dont une bonne partie sont organisées par les milieux patronaux, alors que les caisses de chômage sont organisées historiquement plutôt par les milieux syndicaux et où des acteurs déjà engagés sur cette thématique se retrouvent avoir un rôle reconnu dans une mission de service public.

Est-ce que le système mixte permet toujours de maintenir un tissu associatif fort?

M. Payot explique que c'est son intérêt, ainsi que la diversité dans les modalités d'organisation, et la possibilité de développer des éléments sans avoir l'impression qu'ils devraient être systématisés et que l'on se risque à avoir une inégalité de traitement de la part d'un organisme public. Mais si toutes les structures sont municipales, il faut trouver, pour les personnes qui souhaitent s'engager, un autre rôle que celui d'être membre de comité dont ils n'auront plus la responsabilité. Probablement qu'il y aurait aussi des possibilités de développer d'autres structures. De ce point de vue, la Ville de Lausanne est plus en réflexion qu'en mesure de présenter un modèle.

Est-ce qu'en Ville de Lausanne il existe également une sectorisation ou est-ce que chaque comité a une structure à sa charge?

M. Payot explique qu'ils ont plutôt une organisation par structure. Cela n'empêche pas d'avoir plusieurs structures gérées par un seul comité, mais cela n'est pas la règle générale. Cela a aussi un certain intérêt du point de vue de ces organisations, puisque cela leur permet d'avoir une grande assise, ainsi que de mettre des solutions ou des ressources en commun. Cela les questionne parfois aussi. Pour l'attribution des places, les parents sont attribués à des secteurs, mais ce sont des secteurs pas très explicites ou clairs pour les familles, donc cela fait partie des enjeux. De leur point de vue, il y aurait aussi intérêt à mutualiser des structures d'accueil de jour à temps d'ouverture élargie, et d'imaginer des collaborations avec

des halles de jeux et des accueillantes en milieu familial pour que les ressources pédagogiques des structures à temps d'ouverture élargi bénéficient aux autres.

Est-ce que la Ville de Lausanne a son mot à dire sur les comités et leurs plans pédagogiques, ou sont-ils totalement autonomes?

M. Payot explique que le contrôle par rapport à la pertinence du projet pédagogique de chaque structure dépend plutôt de l'Office de l'accueil de jour. Il est aussi fait a priori avec l'équipe éducative et les professionnels qui ont par définition beaucoup de compétences dans le domaine, même si les parents et les membres du comité peuvent avoir un autre engagement et d'autres valeurs à apporter.

Est-ce le personnel éducatif et le comité qui impulsent une politique éducative plutôt que la Ville?

M. Payot explique que la Ville peut parfois avoir des ressources centralisées par rapport à des thématiques comme le handicap, faire des appels à projets ou des soutiens de projets, comme la socialisation des enfants allophones avant l'école.

Quelle a été l'évolution du budget de la petite enfance à Lausanne depuis 1986? Comment la Ville et le Canton se partagent-ils les tâches?

M. Payot explique que le domaine de l'accueil de jour en Ville de Lausanne a toujours été en augmentation sur le nombre de places depuis une vingtaine d'années, ce qui donne un peu plus de marge de manœuvre que s'il fallait travailler uniquement à coûts constants. Il n'y a pas eu de changement dans les rémunérations du personnel. Les éléments significatifs ont plutôt été dans la volonté d'avoir un système de rémunération plus systématisé au niveau de la Ville, mais qui permet de beaucoup mieux reconnaître le personnel de la petite enfance, car ayant des qualifications et des critères objectifs permettant de mieux le valoriser. Pour l'accueil de jour, les facteurs de coûts, c'est aux trois quarts ceux du personnel, et dans ces trois quarts, 80% sont représentés par le personnel éducatif. Cela laisse un quart pour d'autres enjeux, notamment en termes de loyer. Au fur et à mesure que de nouvelles structures sont développées et qu'il est nécessaire de trouver des locaux ou des surfaces à louer, le coût des loyers est croissant. Et le coût est aussi très différent en fonction de l'âge des enfants, car le taux d'encadrement diffère. Le coût d'une place pour un nourrisson est à peu près le triple de celui d'une place pour un enfant en accueil parascolaire. A l'échelle de la Ville de Lausanne, c'est un montant de 140 millions au total apporté, pour une moitié par la Ville, un quart par les parents, 20% par la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) et le restant par la Confédération et des financeurs privés. Et la Ville de Lausanne a un plan de développement à l'échelle de la législature pour lequel 15 millions ont été attribués, donc une augmentation très significative de 10% pour le préscolaire et le parascolaire.

Séance du 1^{er} mars 2022

Audition de M^{me} Valérie Alhéritière, directrice du Centre de formation professionnelle Social

M^{me} Alhéritière explique que le Centre englobe les formations de la filière des éducateurs de l'enfance de l'école supérieure (ES), celle des CFC assistant socio-éducatif (ASE), les classes préparatoires santé-social et la maturité professionnelle santé-social et concerne 770 élèves.

La plupart des ASE trouvent du travail. Une classe supplémentaire a été ouverte à la rentrée et les contrats d'ASE augmentent. Par contre, les éducateurs de l'enfance ne sont pas assez nombreux sur le marché du travail, notamment dû à l'augmentation des places de crèche. Une nouvelle crèche doit être composée d'un taux d'encadrement à 60% d'éducateurs de l'enfance au minimum pour pouvoir être ouverte. Il y a une tension relative aux engagements pour l'ouverture des nouvelles crèches et cela se ressent plus particulièrement au niveau des remplacements. Il est difficile de remplacer un éducateur de l'enfance absent et aucun pool de remplacement n'existe actuellement. Depuis quelques années, le nombre de classes des éducateurs de l'enfance augmente. Jusqu'en 2018, uniquement trois classes d'éducateurs de l'enfance étaient ouvertes. Depuis la rentrée 2021, cinq classes sont ouvertes en voie trois ans, soit 100 étudiants.

La formation ES, c'est-à-dire de l'école supérieure, dépend de la Confédération qui émet un plan d'études cadre (PEC). Pour les ASE, il s'agit d'une ordonnance prescriptive qui contient les compétences et les connaissances requises par année de formation. Le PEC est plus large: il donne uniquement les grandes lignes de la formation et le programme de l'éducateur de l'enfance est établi par l'école. La coordination intercantonale fonctionne bien et permet de tenir compte des particularités de chaque canton. Elle donne l'exemple du PEC du canton de Genève. Celui-ci prend davantage en considération la migration que les autres cantons qui y sont moins confrontés. Des dossiers de validation des acquis de l'expérience (VAE) sont possibles et coordonnés entre les cantons latins.

La phase actuelle est importante car le PEC du secteur de la petite enfance a été modifié. Ce nouveau PEC a été signé par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) en août 2021 et sera mis en œuvre dès la rentrée 2022. La Confédération valide chaque ordonnance de formation, les CFC et les plans d'études cadres des écoles supérieures. Ce nouveau PEC ne change pas le métier de la petite enfance, mais a renforcé certains domaines tels que le management d'équipe, l'organisation de plannings, la conduite de séance. Cela amène donc à une professionnalisation du métier, comme c'est également le cas par le biais de la municipalisation. Sur le terrain, les éducateurs de l'enfance ont parfois du mal à prendre les responsabilités qu'implique leur métier.

La première modification du PEC porte sur les conditions d'admission. Les candidats à l'école d'éducateurs de l'enfance devront à présent uniquement avoir fait 400 ou 800 heures de pratique dans le champ de l'enfance pour passer le concours d'admission. Les personnes issues du système scolaire doivent faire 800 heures dans le champ de l'enfance (diplôme du secondaire II, ECG ou collège). En revanche, les élèves qui bénéficient d'une pratique professionnelle (CFC de commerce ou autre métier) ou d'un diplôme supérieur peuvent faire uniquement 400 heures d'expérience dans le champ. La formation la plus suivie comprend 5400 heures, suivies sur trois ans. La plupart des personnes qui suivent cette formation sont diplômées de l'ECG. Elles ont travaillé 800 heures dans une crèche en tant qu'aide, passent le concours d'admission, sont retenues et suivent trois ans de formation. L'école se charge de leur trouver des stages, notamment grâce à la Ville et aux crèches du canton. Les élèves suivent deux ou trois stages la première année et deux longs stages durant les deuxième et troisième années. Cinq classes dédiées à cette formation ont été ouvertes l'année passée et 100 jeunes sur 160 ont été retenus pour être formés. L'augmentation du nombre de candidats retenus sur un nombre constant de candidats entraîne quelques soucis de niveau, notamment dans la pratique.

Les titulaires d'un CFC d'ASE peuvent suivre une autre voie de formation en 3600 heures. Les détenteurs d'un CFC d'ASE, ayant comme spécialité la petite enfance, peuvent se diriger ensuite vers une formation d'éducateur de l'enfance en école supérieure. Ces 3600 heures s'effectuaient sur trois ans jusqu'à maintenant, ce qui impliquait certaines difficultés. En effet, l'étudiant a déjà effectué trois ans de CFC et doit poursuivre encore trois ans de formation d'éducateur de l'enfance. Elle rappelle que les titulaires de CFC, tout au long de leur formation, reçoivent un salaire mais ce n'est pas le cas pendant la formation d'éducateur de l'enfance. Or, certains élèves se rendent dans une école privée à Lausanne pour suivre cette formation car celle-ci n'est pas astreinte au calendrier scolaire et s'effectue en deux ans. Ainsi, la formation se termine plus rapidement. La bonne nouvelle est que le nouveau PEC prévoit que ces 3600 heures soient suivies sur deux ans. Les personnes titulaires d'un CFC d'ASE n'ont pas besoin de prérequis pour suivre cette formation sur deux ans puisqu'elles ont acquis suffisamment d'expérience professionnelle durant leur CFC. Une fois la formation de deux ans achevée, les élèves reçoivent leur diplôme d'éducateur. Ces personnes doivent également réussir le concours d'admission afin de suivre la formation.

Une classe de formation de 3600 heures a été ouverte à Genève pour seulement six élèves l'année passée. L'ouverture d'une classe à petit effectif est très coûteuse mais la conseillère d'État a clairement voulu soutenir les structures et répondre aux besoins malgré le coût. Le Centre de formation professionnelle Social collabore étroitement avec les partenaires, dont la Ville. Le Canton avait à cœur de soutenir l'ouverture de cette classe puisqu'il y a besoin d'éducateurs de

l'enfance. Ces classes sont ouvertes généralement tous les deux ans car les élèves sont peu nombreux.

La directrice espère que les gens ne se rendent plus à Lausanne mais suivent leur formation à Genève grâce à ce nouveau PEC qui permet de suivre la formation dorénavant sur deux ans. L'employeur peut encourager un ASE à suivre cette formation d'éducateurs de l'enfance en emploi. Ces étudiants sont donc déjà employés, payés à hauteur d'un taux de 50 ou 60% et se rendent aussi à l'école, un dispositif qui fonctionne bien. Le nouveau PEC permet de mettre en œuvre la formation 5400 heures en emploi et en stages intégrés et la formation 3600 en heures également en emploi et en stages intégrés. M^{me} Alhéritière a abordé la possibilité d'une formation 5400 en dual avec les communes qui se sont montrées intéressées. Cette possibilité ne pourra pas débiter à la prochaine rentrée car les partenaires doivent trouver un accord sur le statut d'engagement de ces personnes.

Un système d'aide a été créé dans le canton pour permettre aux futurs candidats à l'école de réaliser les 800 heures d'expérience dans le champ de la petite enfance. Des postes ont été créés pour répondre aux demandes et ils rentrent dans le taux d'encadrement des crèches et jardins d'enfants. Ce système genevois existe depuis longtemps. Il y a actuellement un problème s'agissant de ces aides: il y a trois fois plus de postes d'aides dans le canton que de candidats à l'école. Une partie de ces postes d'aides ne sont pas utilisés comme ils devraient l'être. Certaines institutions profitent de ce système car les personnes réalisent toutes les tâches possibles dans une crèche. De plus, ces postes ne sont pas si mal payés pour les personnes qui ne sont pas titulaires d'une certification. Ce processus doit être régulé. Dorénavant, les jeunes qui assistent à la séance d'information devenue obligatoire remplissent une fiche d'information qui leur permet de postuler dans une crèche et réaliser ces 800 heures demandées.

Elle rappelle que le travail de l'éducateur de l'enfance ne consiste pas uniquement à répondre aux besoins des enfants: il faut également pouvoir assurer un travail d'équipe, être confronté à ses collègues, entretenir des discussions, monter des projets pédagogiques avec les collègues ainsi que voir et conseiller les parents. Entretenir des interactions d'adultes est une tâche fondamentale des éducateurs de l'enfance. Cette dimension du travail est souvent oubliée.

Questions des commissaires

Quel est le nombre de personnes formées par année?

M^{me} Alhéritière répond qu'en 2021, il y a eu 81 diplômés, qu'en 2022, elle espère en avoir 113. Les aléas au niveau du recrutement engendrent des complications. Des interruptions, prolongations et redoublements font que les parcours

ne sont pas tous réalisés comme prévu et cela retarde l'entrée des nouveaux diplômés dans les structures d'accueil. Une des solutions est de mieux sélectionner les candidats au départ. Elle collabore avec M^{me} Lecuyer-Gauthier pour mettre au point une campagne qui sera diffusée à la Cité des métiers et sur Internet afin de promouvoir le métier d'éducateur de l'enfance. Elle rappelle que ce métier a une forte employabilité. Les jeunes recherchent un métier avec du sens et s'occuper des enfants répond à cette demande. Il sollicite également de l'intérêt intellectuel lors de l'élaboration des programmes pédagogiques. Il dispose d'un taux d'activité malléable (il est effectué par une majorité de femmes). Ce métier présente donc plusieurs atouts. L'idée est d'élargir le nombre de candidats à l'entrée et de hausser le niveau car il s'agit d'une formation de niveau école supérieure, qui doit permettre de développer des compétences, comme celles à long terme de piloter une équipe, de devenir cadre et d'élaborer des projets pédagogiques.

Quelle est la répartition homme-femme au sein des éducateurs de l'enfance?

M^{me} Alhéritière répond qu'il y a 17% d'hommes. Ce n'est pas simple pour les hommes de travailler dans ce domaine. La campagne de promotion du métier mettra en évidence un homme et une femme. Certains parents préfèrent qu'une femme s'occupe de leur enfant. Mais la proportion d'hommes augmente progressivement.

Est-ce que les institutions peuvent offrir assez de places pour assurer ces 800 heures avant le début de formation?

M^{me} Alhéritière propose deux pistes: augmenter le nombre et la qualité des candidats pour la voie 5400 heures et promouvoir la voie 3600 heures auprès des ASE pour augmenter le nombre qui se présente au concours d'admission.

Ne serait-il pas possible de réduire le nombre de 800 heures avant le début de formation?

M^{me} Alhéritière répond que c'est la Confédération qui décide le nombre d'heures requises dans le champ de l'enfance.

Comment se déroule le suivi des stagiaires et qui en a la responsabilité?

M^{me} Alhéritière répond que la Constitution prévoit que les institutions s'engagent et participent de façon collective dans la formation des futurs éducateurs. La personne qui prend en charge un stagiaire ou une aide doit lui montrer le métier. Il ne s'agit pas d'une formation, mais plutôt d'un accompagnement: elle lui montre les réunions d'équipe, les accueils, les départs, les repas, les moments de sieste, etc. L'institution est ensuite chargée d'élaborer une appréciation qualitative. Lorsque l'élève s'inscrit au concours d'admission, l'institution atteste que la personne a bien fait les 800 heures de travail au sein de la crèche, affirme

qu'elle possède les prérequis pour passer le concours et qu'elle a fait preuve d'une bonne attitude.

Quel est son point de vue sur l'organisation des remplacements?

M^{me} Alhéririère répond que les nouvelles crèches peuvent ouvrir avec un taux d'encadrement de 60% d'éducatrices de l'enfance. On trouve suffisamment d'éducatrices de l'enfance mais ce sont les remplacements qui restent difficiles. Très peu d'éducatrices travaillent longtemps à un taux de 100%, plusieurs ont des enfants rapidement après leur diplôme ou travaillent à temps partiel.

Ne devient-il pas trop difficile de trouver des places de stage pour tous les étudiants en formation?

M^{me} Alhéririère répond que 400 places de stage sont assurées par année par les institutions et la Ville. L'augmentation des institutions permet également d'offrir plus de places de stage. Il n'y a par contre aucune marge au niveau du remplacement.

De quelle manière les futurs éducateurs de l'enfance choisissent-ils les crèches dans lesquelles ils souhaitent travailler et sur quel critère se basent-ils pour faire leur choix?

M^{me} Alhéririère répond que le besoin est si important que les éducateurs peuvent choisir la crèche dans laquelle ils souhaitent travailler. La plupart du temps ils choisissent une crèche qui ne se situe pas trop loin de leur domicile et privilégient également une équipe qu'ils apprécient.

Quelle est la durée moyenne de carrière d'une éducatrice et d'un éducateur de la petite enfance, ce métier ayant une certaine pénibilité due au bruit et aux positions?

M^{me} Alhéririère reconnaît le constat de pénibilité du métier, mais n'a pas de réponse précise sur la durée de travail moyenne d'un éducateur.

Est-ce que les stagiaires ont également un statut d'aide?

M^{me} Alhéririère répond qu'ils sont considérés comme des aides durant la période des 800 heures et deviennent stagiaires une fois qu'ils ont été acceptés à l'école, qu'ils sont en formation et envoyés pour un stage dans une structure de la petite enfance de la Ville.

Quel est le statut des élèves pendant leur période de stage?

M^{me} Alhéririère répond qu'ils sont payés uniquement lors de leur dernier stage en troisième année à hauteur de 500 francs par mois. Ils ne sont pas payés pendant les deux premières années.

Est-ce que les stagiaires et les aides ne sont pas pris en considération dans le taux d'encadrement?

M^{me} Alhéritière répond que les aides sont pris en considération durant la période des 800 heures car ils sont payés normalement à hauteur du salaire minimum. En revanche, les stagiaires de troisième année ne sont pas compris dans le taux d'encadrement car ils sont encore en formation. Elle rappelle qu'il faut 60% d'éducateurs de l'enfance, de personnes diplômées, dans un même dispositif pour pouvoir ouvrir une crèche. Les autres 40% sont composés d'ASE (assistants socio-éducatifs formés) et d'aides (personnes non formées).

Quels sont les changements observés au niveau des enfants?

M^{me} Alhéritière répond que les enfants à besoins spéciaux sont plus nombreux. Les éducateurs de l'enfance sont formés pour s'en occuper. Certaines structures font aussi intervenir d'autres professionnels tels que des psychomotriciens, des logopédistes. Elle trouve que cela fonctionne bien dans les crèches, mais le passage à l'école primaire est difficile pour ces enfants à besoins spécifiques. La crèche s'adapte aux besoins de l'enfant et à ses capacités. Ils sont de plus bien pris en compte dans le PEC.

Une commissaire précise que pour devenir éducateur de la petite enfance il faut avoir un diplôme du collège, de l'ECG ou un bac, puis faire 800 heures de stage dans une institution de la petite enfance, passer le concours d'admission d'éducateur de la petite enfance et ensuite suivre trois ans d'étude. Durant ces trois ans d'étude, l'élève suit des stages qui peuvent être encadrés par des éducateurs de l'enfance. Ces éducateurs de l'enfance qui encadrent les élèves durant les stages doivent avoir fait une année et demie de formation supplémentaire en cours du soir afin de pouvoir encadrer des élèves. Un stagiaire demande beaucoup de temps. Le centre travaille donc constamment à flux tendus pour trouver des stages. La priorité est la formation des étudiants afin d'augmenter le nombre d'éducateurs de l'enfance.

M^{me} Alhéritière confirme que ces informations sont correctes.

Séance du 2 mars 2022

Audition de M^{mes} Valérie Buchs, secrétaire syndicale SIT et Anne Michel, représentante du SSP

M^{me} Buchs explique que depuis de nombreuses années, une augmentation des difficultés à gérer les structures d'accueil d'âge préscolaire est observée en raison de la complexification du cadre légal et de la gestion. Pour autant, le mode de gouvernance n'a pas changé, avec des comités constitués de parents bénévoles qui occupent le rôle d'employeur sans compétences spécifiques au

domaine. Dans les faits, il est fréquent que les comités démissionnent sans trouver de parents disposés à assumer la relève. Cette situation aggrave les conflits de travail et met en péril la bonne gestion des structures d'accueil. L'autonomie de l'employeur face aux directions n'est dans la plupart des cas pas garantie. Toutes les recherches montrent que l'éducation préscolaire représente, entre autres, une prévention, une meilleure intégration et un soutien indéniable aux familles dont les besoins d'accompagnement grandissent. De plus, elle permet aux deux parents de se maintenir en emploi avec un impact économique et fiscal certain. Il est temps que l'éducation préscolaire soit reconnue comme une mission de service public permettant de déployer une politique communale de la petite enfance harmonisée. Au même titre que l'école est publique, les syndicats veulent une éducation préscolaire publique, afin de garantir une place pour tous les enfants, avec une professionnalisation complète du dispositif tant au niveau de la gouvernance que de l'encadrement des enfants. La municipalisation des structures d'accueil permettrait de leur apporter enfin un appui professionnel au niveau RH, de la gestion et sur le plan juridique. Le Service de la petite enfance (SDPE) ne peut actuellement le réaliser que de manière indirecte. Dès 2007, le Conseil municipal avait approuvé le principe de la municipalisation. Les syndicats ont regretté l'échec de la mise en œuvre et le retard conséquent accumulé.

Pour le personnel, une municipalisation induirait une amélioration et une pérennisation des conditions de travail et de retraite. Il n'y aurait plus à craindre que la convention collective de travail (CCT) soit dénoncée au gré des aléas budgétaires. La mise en place d'une fondation prendrait de nombreuses années et représenterait un gaspillage de travail considérable. Cela aurait un coût de fonctionnement qui n'existe actuellement pas, car il faudrait engager du personnel supplémentaire pour assumer les tâches que les comités assument actuellement. La création d'une fondation pérenniserait l'opacité actuelle des décisions et empêcherait la municipalisation de toutes les structures. Cela ne permettrait toujours pas à la Ville de Genève, qui subventionne les structures à hauteur de 80% des budgets, de conduire une réelle politique inclusive et égalitaire de la petite enfance, ni de revaloriser les conditions de travail du personnel, constitué à 90% de femmes, revalorisation que les syndicats appellent de leurs vœux. Finalement, une fondation ne répondrait qu'à un seul critère, celui de l'employeur unique hors structures municipalisées. Le conseil de fondation resterait vraisemblablement non professionnel et ne comprendrait qu'une minorité de parents concernés. La création d'une fondation pourrait avoir pour conséquence d'externaliser en partie le personnel municipal du SDPE, qui effectue déjà une partie de travail qui n'est pas assumée par les comités des structures associatives (gestion des salaires, planification des ouvertures de places, etc.). Les syndicats s'y opposent.

Les parents sont des interlocuteurs importants, mais ne peuvent ni occuper la fonction d'employeurs ni définir une politique globale de la petite enfance, ce que d'ailleurs la plupart d'entre eux ne souhaitent pas. Les parents sont intéressés

à disposer d'une place de qualité, pouvoir tisser des liens avec les autres parents, avoir la possibilité de faire part de leurs demandes et préoccupations aux équipes éducatives, de participer à des moments conviviaux, etc. De ce point de vue, la création d'une association de parents avec des relais dans toutes les structures est utile et nécessaire. Par définition, les parents ne s'intéressent à la crèche que pendant la période où leur enfant la fréquente. Cela provoque d'incessants changements de comité. En Ville de Genève, le Conseil administratif a décidé d'une municipalisation par étapes pour les 712 nouvelles places qui seront créées entre 2023 et 2028. Cela nécessitera l'engagement d'environ 211 équivalents temps plein (ETP). Des négociations sont en cours entre la Ville de Genève et les partenaires sociaux pour définir les conditions du transfert du personnel du nouveau secteur Marie Goegg-Pouchoulin dans le statut du personnel municipal et l'aménagement nécessaire pour tenir compte des spécificités du travail du personnel de la petite enfance. Cela permettra de mettre en place les conditions de la municipalisation des futures structures d'accueil et de celles qui sont actuellement subventionnées par la Ville de Genève.

Le dispositif actuel comprend 4000 places et 1800 ETP qui seraient maintenus sous CCT. Une municipalisation complète du personnel, évaluée à 18 millions, est jugée trop chère. Mais les arguments budgétaires ne sont pas convaincants. Il s'agit d'un choix politique qui ne considère pas ce secteur comme un coût mais comme un investissement pour la société. Les syndicats considèrent qu'il faut accélérer le rythme envisagé de municipalisation des structures d'accueil des enfants d'âge préscolaire qui resteraient sous CCT, car de nombreux comités sont dans la difficulté tout comme le personnel qui y travaille. Tant que la municipalisation du personnel des structures de la petite enfance n'est pas devenue une réalité, le personnel exige le respect de la CCT et des mécanismes salariaux. Actuellement, le Conseil administratif s'oppose à pérenniser la CCT pour quelques années. Or, une municipalisation partielle ne peut pas être mise en place avec pour objectif l'amélioration des conditions de travail et de retraite de ce personnel, ainsi que l'amélioration de la gouvernance, tout en menaçant chaque année de ne pas appliquer des mécanismes salariaux de la petite enfance dans le but de faire des économies budgétaires. Ce deux poids, deux mesures est difficilement compréhensible pour le personnel. Assemblées générales et rassemblements de protestation du personnel ont ponctué l'automne 2021 dans le cadre des coupes budgétaires envisagées.

Des questions problématiques peuvent être résolues dans l'intervalle par la négociation entre la Ville et les partenaires signataires de la CCT: en particulier, il s'agit de résoudre le problème des remplacements. Cette période de pandémie a montré la nécessité de pouvoir compter sur du personnel surnuméraire pour pallier les absences. Encore faut-il que les conditions de travail soient attractives pour attirer du personnel. Si les conditions de l'instauration d'un pool de

remplacement ne sont pas réunies actuellement en raison de la multiplicité des employeurs, il est possible de mettre fin aux contrats précaires et sur appel du personnel remplaçant (contrat 10h par mois et le reste sur appel). De simples statistiques permettent de mesurer le nombre d'ETP fixes à engager dans les secteurs de la petite enfance en sus des normes d'encadrement. D'autres communes s'y sont résolues à satisfaction. Le recours aux entreprises temporaires, comme Nanou Solution, provoque un surcoût inutile et doit rester exceptionnel. Il convient de le limiter au maximum. Les parties signataires de la CCT ont proposé cette solution à M^{me} Kitsos depuis de nombreux mois déjà. Plus les conditions de travail seront attractives en Ville de Genève et plus il sera possible de faire face à la pénurie de personnel formé ainsi qu'aux remplacements et permettre au personnel de suivre la formation continue indispensable dont il est souvent privé actuellement.

Par ailleurs, l'accueil des enfants à besoins particuliers doit être amélioré par l'engagement de personnel qualifié. Il faudra voir ce que la Fondation pour le développement de l'accueil préscolaire va élaborer comme soutien concret aux structures en la matière et quel financement cantonal y sera consacré. Reste à savoir ce que la municipalité est prête à mettre comme budget pour renforcer cet accueil.

L'indigence informatique doit aussi être rapidement réglée si l'on veut donner de nouveaux outils au personnel et aux cadres pour faire face aux besoins actuels en matière de gestion et de planification, sur le plan organisationnel et en matière de communication. Un renforcement des moyens du SDPE, qui travaille actuellement à flux tendu, est aussi indispensable pour préparer et soutenir cette transition. Etoffer ce service est de toute façon nécessaire à la municipalisation par étapes des structures d'accueil.

Des états généraux? Pourquoi pas. Mais les solutions existent et sont pour la plupart déjà identifiées depuis longtemps. De multiples rapports ont été produits qui identifient les problèmes, posent un diagnostic et donnent les pistes envisageables. D'autres vont encore être produits. Il faut maintenant passer à l'étape suivante. Donner les moyens financiers permettant la mise en œuvre des solutions identifiées. Créer de nouvelles places d'accueil est nécessaire pour répondre à la demande des parents, mais il faut aussi combler en parallèle les besoins des structures existantes en matière de fonctionnement.

En conclusion, les syndicats partagent les constats de la M-1645, mais ne sont pas favorables à la motion M-1484 qui vise à l'instauration d'une fondation de droit public. Les syndicats veulent une accélération du processus en vue d'une municipalisation complète de toutes les structures de la petite enfance, seule méthode pour ne pas faire perdurer un personnel à deux vitesses et aller en direction d'une véritable politique publique d'accueil de la petite enfance.

Questions des commissaires

Quelle position ont les syndicats par rapport à un système hybride, avec seule une partie du personnel municipalisée?

M^{me} Buchs explique qu'elles sont pour une municipalisation complète du dispositif de structures d'accueil en Ville de Genève. Cette municipalisation par étapes a été décidée, et les syndicats ont été invités à négocier les conditions de cette municipalisation par étapes et elles s'y emploient. Toutefois, elles ne se contentent pas de cette situation et disent qu'il faut accélérer et municipaliser les structures existantes. Donc si l'idée est de le faire par étapes, il faut le faire vite. Les deux syndicats ainsi que les deux associations professionnelles signataires de la CCT ont été invités à négocier et à discuter comme partenaires sociaux, tout comme la Fédération genevoise des institutions de la petite enfance (FGIPE). Tous ces partenaires examinent actuellement, avec le DCSS, les conséquences d'un transfert d'une partie du personnel sous le statut du personnel municipal. En revanche, sur l'accélération du processus, il n'y a pas de discussion ouverte pour l'instant.

A quoi être attentif face à ces deux statuts?

M^{me} Michel explique que la différence est qu'une partie du personnel est sous un régime de CCT, et l'autre partie est sous le régime des employés de la Ville de Genève avec une garantie d'emploi, ce qui n'est pas le cas de la CCT. Les syndicats sont en train de négocier le fait que la durée de validité de la CCT soit fixée sur trois ans pour ne pas recommencer chaque année par rapport aux aléas du budget. Pour la quiétude c'est une différence de taille.

M^{me} Buchs ajoute que pour les syndicats, les demandes portent sur la revalorisation salariale du personnel éducatif. Il y a également les différences entre les conditions de la caisse de prévoyance FOP et la CAP Prévoyance. Donc la question des retraites est posée. L'autre élément, c'est qu'il y a des différences entre la CCT et le statut actuel. Ces différences sont en train d'être identifiées. Il est possible d'envisager l'amélioration d'un certain nombre de dispositifs prévus par la CCT en les alignant pour partie sur les statuts du personnel. Pour les syndicats, le principal et le plus urgent est de régler les quelques points mentionnés. C'est-à-dire, garantir du personnel de remplacement dans tous les secteurs de la petite enfance, ce qui peut être fait maintenant. A la place d'avoir des contrats précaires, il faut engager du personnel en suffisance, et il est tout à fait possible de définir le taux qu'il faut pour couvrir la plupart des remplacements avec du personnel fixe à un taux de travail correct, et cesser ce système précaire de contrats sur appel. L'élément financier n'est pas l'élément décisif. Cela ne coûtera pas beaucoup plus cher, et cela permettra de se passer des entreprises temporaires qui coûtent plus cher. L'un dans l'autre, il sera possible d'arriver à une solution qui sera meilleure pour le personnel de remplacement et pour l'ensemble des structures,

puisqu'il n'y aura pas ces soucis continuel de se demander si l'on va trouver du personnel de remplacement, ou s'il faut fermer des groupes, voire fermer l'institution car il n'y aura pas le personnel à disposition. Cet élément pèse de manière très importante sur le personnel qui est en souffrance. La période de pandémie a épuisé les équipes. Être tout le temps dans la situation de ne pas savoir si l'on aura les collègues disponibles pour faire fonctionner les groupes d'enfants, à long terme, a des effets délétères sur la santé du personnel. C'est vraiment l'urgence, et cela peut être fait tout de suite. Il y a d'autres priorités, comme la dotation informatique, il est possible de faire des choses aujourd'hui pour améliorer la situation, mais cela ne va pas résoudre le problème de la revalorisation salariale ni celui de la caisse de pension.

L'accueil des enfants des éducatrices de la petite enfance dans les structures?

M^{me} Buchs explique que c'est une demande formulée par les quatre organisations du personnel. Il faudrait permettre au personnel d'avoir une place d'accueil à la fin du congé maternité. Les syndicats l'ont demandé à de réitérées reprises.

Comment garantir un pluralisme dans la prise en charge?

M^{me} Buchs explique que chaque structure a son propre projet pédagogique, donc il y a de la diversité dans ce qui est proposé pour la prise en charge des enfants. Toutes les crèches ne se ressemblent pas, et ce qu'on y fait n'est pas identique dans l'une ou dans l'autre. La question principale est d'avoir des personnes qui acceptent de gérer et d'avoir le rôle d'employeur dans une structure. Et il y en a de moins en moins. Cela n'a rien à voir avec la sectorisation. Les personnes tournent et de fait, il n'y a aucune stabilité.

En quoi la multiplicité des employeurs ne permet-elle pas un pool de remplacement?

M^{me} Buchs rappelle qu'une pétition a été déposée il y a quelques années, où la création de ce pool était proposée. Le Conseil municipal et, par ailleurs, les membres du PLR y étaient farouchement opposés. C'est complexe à mettre en place avec une multiplicité d'employeurs lorsqu'il faut engager du personnel. Si l'on fait un grand pool de remplacement, il faut trouver une structure juridique pour le faire. Les syndicats considèrent que l'engagement de personnel fixe avec des contrats non précaires réglerait une partie du problème sans passer par un pool.

Est-ce que les syndicats constatent une pénurie de personnel?

L'ensemble des partenaires, aujourd'hui, disent qu'il y a un problème de pénurie de personnel formé, en particulier les éducateurs de l'enfance. Certes l'école a augmenté ses places, et il y en a maintenant une centaine par année quand tout va bien, puisqu'elle n'a pas toujours suffisamment de candidat-e-s. Pour avoir

des étudiants dans ce domaine, il faut aussi que la profession soit attractive, ce qui n'est pas toujours le cas. Elle confirme qu'il y a une très grande difficulté sur l'ensemble du canton pour trouver ce personnel, mais aussi pour trouver des remplaçants. La Ville envisage de créer de nombreuses nouvelles places et ce n'est pas la seule commune qui construit des crèches. Mais il faudra bien trouver le personnel formé pour les ouvrir. De plus, il y a des éducatrices qui partent à la retraite et il faut bien les remplacer, donc il y a effectivement un problème.

Comment se passe le travail sur les futures conditions et l'identification des différences entre les statuts du personnel et la CCT?

M^{me} Michel répond que cela se passe bien. Des écarts assez importants sont parfois constatés entre la CCT et les statuts de la Ville de Genève, et c'est globalement à l'avantage des employés de la Ville de Genève. Pour les employés municipalisés, il y a la question de savoir si la pénibilité de la profession va rentrer en ligne de compte, si ce travail sera considéré un emploi à pénibilité forte, moyenne ou faible. Ils se voient tous les quinze jours sur une thématique.

M^{me} Buchs ajoute que le travail est bien préparé, et les syndicats ont affaire à des personnes du SDPE qui viennent avec des dossiers bien préparés permettant de mettre les différences en évidence. Jusqu'ici cela se passe bien, mais les vrais sujets importants, comme la caisse de retraite, la grille salariale, l'organisation des remplacements ou la classification de fonction, n'ont pas encore été abordés. Il faudra voir ce qui sera proposé.

Est-ce que les conditions sont plus avantageuses pour la Ville ou pour la CCT?

M^{me} Michel répond que c'est plus avantageux pour les employés de la Ville. Elle exprime aussi la crainte que les éducatrices pourraient aller plutôt vers des crèches municipales, et que les crèches sous CCT auront du mal à trouver du personnel, d'où cette demande d'accélérer au maximum la municipalisation pour ne pas avoir du personnel qui a deux statuts différents alors qu'il fait le même travail.

Quel serait l'écart entre le personnel municipalisé et celui qui resterait dans le privé?

M^{me} Buchs explique que le département a publié un rapport pour présenter son projet de municipalisation par étapes. Les chiffres sont issus de ces études. Les syndicats n'ont pas les moyens de chiffrer cela.

L'enjeu de la discussion actuelle sera aussi de voir quelles sont les propositions faites en matière de classification de fonction. Le DCSS a fait ses calculs, et il faudra voir si cela s'avère réel. Elle n'a pas les salaires en mémoire. Mais c'est une grille salariale qui progresse sur 20 ans, alors que sur Ville on progresse sur 25 annuités. Donc les comparaisons ne sont pas faciles à faire.

Est-ce juridiquement possible que des comités soient dissous par les municipalisations?

M^{me} Buchs répond que cela s'est déjà passé sur le canton. Effectivement, la dissolution de comité se faisait de fait, à partir du moment où l'on intègre le personnel de crèche. Cela s'est déjà passé à Vernier, à Meyrin, à Plan-les-Ouates et c'est en train de se faire à Lancy. La municipalité couvre le budget à hauteur de 80%, et le reste est couvert par la tarification faite aux parents. Si la Ville n'a plus envie de subventionner et préfère gérer en direct, cela a un effet immédiat sur la structure juridique de l'institution.

Est-ce qu'il y a une évolution de la situation pour le taux d'absentéisme?

M^{me} Buchs n'a pas les données, mais la FGIPE devrait les avoir, puisqu'un des moyens de le mettre en lumière est d'examiner les APG qui, de fait, mettent en évidence le taux d'absence pour maladie ou accident. On sait que pendant la période de pandémie et encore maintenant, il y a eu une explosion des situations de maladie évidemment, puisque c'était un secteur très touché, ainsi que des absences pendant la grossesse. On sait qu'il y a une augmentation très forte des absences liées à cette situation en 2020, en 2021, et très certainement une bonne partie de 2022. Le DCSS et la FGIPE peuvent probablement produire des chiffres, mais ils devraient être pris avec des pincettes compte tenu de la situation vécue durant la pandémie.

M^{me} Michel ajoute qu'il y a également beaucoup d'absences pour surmenage du fait de l'absence de remplacement.

Un commissaire met en doute que les conditions de travail seraient meilleures en cas de municipalisation, alors que l'on n'en sait rien.

M^{me} Buchs répond qu'elle a eu l'occasion de négocier tant la CCT que le statut du personnel de la Ville, donc elle voit et sait qu'il y a des différences et que certains éléments sont plus favorables dans le statut de la Ville. Elle n'a pas l'intention de mettre en doute l'intention de M^{me} Kitsos, dont l'objectif affiché est d'améliorer la gouvernance et les conditions de travail. Donc elle continue à penser qu'il y aura une revalorisation. Elle sait également que les conditions salariales des cadres de l'administration municipale sont plus favorables que celles de la CCT.

Une commissaire demande des explications supplémentaires sur le pool de remplacement.

M^{me} Buchs explique qu'aujourd'hui, dans les structures de la petite enfance, privées associatives subventionnées, le problème est que les remplaçants sont des personnes avec des contrats précaires et sur appel, ce qui ne convient pas. Ces personnes pourraient être engagées en fixe, avec un taux de travail correct et pas 10 heures par mois, parce qu'au final, on voit bien que la plupart d'entre elles font

finalment du 80 ou du 100%. Donc si on fait un petit travail statistique, on sait très bien que chaque année, on aura besoin d'un taux de travail d'un certain pourcentage, pour un nombre de personnes donné.

M^{me} Michel répond qu'il n'y a en effet pas de pool fixe dans ces structures de l'instruction publique, mais un étudiant dans une certaine discipline peut assurer des remplacements dans celle-ci sans avoir une formation pédagogique profonde. Et si cette personne est amenée à rester plus longtemps, on lui demandera de se former. Le travail dans la petite enfance, où de plus en plus d'enfants à besoins spécifiques sont constatés, n'est pas quelque chose qui tombe du ciel. Ce n'est pas parce que l'on est papa ou maman que l'on va pouvoir gérer un certain nombre d'enfants. Dans des structures spécialisées de l'Etat, où à force de mettre des remplaçants qui n'ont pas eu une formation conséquente par rapport à ces populations de jeunes, on assiste à des problèmes de gestion de ces enfants par méconnaissance des cas. Et c'est exactement ce qui se passe dans la petite enfance. Pendant longtemps, et c'est encore le cas malheureusement dans certains cantons, ce sont des mamans qui viennent s'occuper des enfants, alors qu'il y a des formations spécifiques pour cela. C'est ce qui manque aujourd'hui dans les structures de la petite enfance, où l'on a du personnel sur appel, donc par définition pas toujours disponible et pas forcément formé, ce qui veut dire que pour le personnel en place, il y a bien sûr un remplaçant, mais il n'est pas forcément opérationnel. Donc c'est aussi une surcharge, d'où cette demande d'avoir du personnel formé. C'est aussi par respect pour le travail de ces gens. Les personnes qui font des remplacements dans le primaire ou le secondaire le font généralement en parallèle d'études, donc souvent avec une autre tâche qui se fait à côté.

Quel est le profil des remplaçants?

M^{me} Buchs répond qu'il y a des normes qui précisent qu'il y a besoin d'un certain nombre d'éducatrices, d'assistantes socio-éducatives et de personnes non qualifiées, et ces personnes doivent effectivement remplir ce profil. Aujourd'hui il y a un certain nombre de personnes qui acceptent ce type de contrat parce qu'elles ont besoin d'avoir de l'expérience professionnelle, en vue de faire valider les acquis de l'expérience. Il s'agit de personnes non qualifiées. Mais elles pourraient très bien faire ce type d'expérience non qualifiée avec un vrai contrat de travail, et tout le monde s'en porterait mieux.

Est-ce que l'idée du pool est de répartir ces temps de remplacement en un nombre fixe et défini de remplaçants?

M^{me} Buchs répond par l'affirmative. Il y a des normes d'encadrement à respecter, et en plus de cela, on sait que l'on a tant de besoins de remplacements pour assurer la formation continue, les vacances, les arrêts maladie, etc. C'est tout à fait quantifiable. On sait très bien que cela fait un taux de x%. C'est ce qui se passe dans d'autres communes. Dans certaines structures du Canton, il y a ce sys-

tème où l'on engage du personnel surnuméraire à des taux d'activité corrects. Ce personnel fera les tâches de remplacement tout au long de l'année et va pouvoir remplacer de manière utile. Elles connaissent les enfants et le reste du personnel, donc c'est bon pour tout le monde. Cela se fait dans les communes signataires de la CCT intercommunale.

Qu'est-ce qui est entendu par «complexification du cadre légal»?

M^{me} Buchs explique que si l'on doit avoir des connaissances en matière d'assurances sociales, de droit du travail, et si l'on considère l'ensemble des règles applicables au secteur de la petite enfance, la question de la sécurité etc., il y a effectivement une somme de règles que l'on se doit d'appliquer, et lorsque l'on joue le rôle d'employeur bénévole avec le souhait de faire fonctionner une crèche, il n'est pas dit que l'on ait ces outils à disposition et ces connaissances. Il est néanmoins nécessaire de les connaître, et lorsque l'on ne les connaît pas, cela provoque des conflits, des difficultés, l'incapacité de résoudre des problèmes alors que ces personnes n'ont ni les moyens ni les compétences. C'est logique, c'est simplement la réalité.

Séance du 10 mai 2022

Prises de position et vote

La présidente ouvre la discussion sur les deux motions, la M-1645 et la M-1484, rappelant que la commission avait décidé de les lier et que toutes les auditions prévues ont eu lieu.

Le commissaire du Mouvement citoyens genevois est d'avis que la motion M-1484 est obsolète et devrait être retirée; par conséquent, il ne la votera pas. Depuis son dépôt en 2019, il y a eu une grande évolution. Quant à la motion M-1645, le Conseil administratif a répondu à ses invites avant qu'elle n'ait été votée. Il ne la soutiendra pas non plus, car il s'oppose à la municipalisation qui, selon lui, n'améliorera pas la gestion des associations de la petite enfance. Le système actuel a l'avantage d'impliquer le personnel et les parents par le biais des comités dans les crèches. Il respecte le travail effectué, mais ne partage pas l'avis du service. De plus, ce dernier n'a pas répondu à toutes les questions (pédagogie, coûts, délégation, etc.). Le budget 2023 sera fortement impacté par ces nouveaux processus. En ce qui concerne les fonds fédéraux, les Chambres fédérales ont octroyé 150 000 000 de francs par année aux crèches. Ce programme sera prolongé pendant trois ans, mais ne concernait au départ que les crèches privées. Les cantons romands se sont battus avec Berne pour inclure les crèches subventionnées et ont finalement obtenu gain de cause. Mais aucune commune n'a demandé à recevoir ces aides. Il estime dommage que la commune ne sollicite pas ces fonds fédéraux.

Une commissaire du Parti socialiste rappelle que les auditions concernant la motion M-1484 ont révélé le désarroi des comités existants et des directions du secteur de la petite enfance. Ainsi, son parti soutient la politique de municipalisation de la magistrature, estimant que c'est une bonne réponse pour harmoniser le secteur, aider le personnel, améliorer l'accueil et augmenter à l'avenir le nombre de places pour atteindre l'équation «un enfant une place de crèche». La motion M-1645 répond aux préoccupations que le parti avait par rapport aux comités existants et à ceux qui n'allaient pas faire partie de la municipalisation. Suite aux auditions, le Parti socialiste est rassuré par rapport au travail effectué qui est efficace, méthodique et à moindre coût. Le service n'a pas engagé trop de personnel supplémentaire pour répondre aux besoins. Ils ont réfléchi aux meilleures solutions pour venir en aide aux comités existants tout en municipalisant les nouvelles crèches. Le Parti socialiste soutient les deux motions.

Une commissaire du Parti libéral-radical affirme que les deux motions sont similaires. La M-1484 demande une municipalisation par étapes qui deviendra complète. La magistrature affirme que son projet permettra une gestion efficace, homogène et optimale des ressources humaines, et l'inclusion des enfants. Cette fondation de droit public permettrait de rationaliser, de centraliser, tout en étant autonome et diversifié. La proposition tend à rendre les structures de crèches éta-
tiques. Le projet comprend une participation active de la part des parents, mais selon elle, les parents et les éducateurs n'auront plus leur mot à dire. Elle comprend qu'il y a eu un problème au niveau des comités défavorisés par la structure des secteurs. Pour elle, certaines auditions ont révélé que la sectorisation était une entorse dans les comités qui ne devaient plus s'occuper d'une seule crèche mais d'un groupe de crèches. Les bénévoles ont donc quitté ces comités. Le PLR ne soutiendra pas la M-1484 qui propose une étude à faire afin d'élaborer une solution concrète pour soutenir les structures d'accueil de la petite enfance, identifier des pistes pour soutenir les comités actuels et organiser des états généraux pour entamer le projet. Mais le service est allé plus loin puisque le travail est déjà planifié. Ils n'ont pas attendu le vote du Conseil municipal pour commencer ce projet.

Une commissaire des Vert-e-s indique qu'ils refuseront la motion M-1484 car elle est caduque. La magistrature a fait des bilans et des études concernant le statut du personnel et les comités qui ont été présentés. Ils soutiendront par contre la motion M-1645 qui est plus spécifique dans l'accompagnement des comités associatifs qui tient à cœur aux Vert-e-s. Le modèle hybride doit soutenir le personnel et les comités déjà présents et leurs actions. Elle rappelle que 75% des crèches resteront sous la même configuration. Il faut donc engager les moyens nécessaires pour que ce modèle hybride fonctionne au mieux. La présentation de la magistrature et ses réponses ont montré que des mesures différenciées ont été mises en place pour soutenir les comités en fonction de leurs

besoins. Certaines structures sont en souffrance par manque de comités, d'autres rencontrent des difficultés en matière de RH, de logistique et d'informatique. Il faut améliorer le pôle de la gestion des salaires. L'organisation actuelle est désuète, demandant 4-5 passages pour une feuille de paie. C'est donc important de développer un système moderne efficient qui évite les erreurs. Elle rappelle l'acharnement des Vert-e-s qui demandent depuis quelques années que le travail des comités bénévoles soit allégé pour éviter des conflits entre les parents membres d'un comité et le personnel. Ce travail se dirige dans la bonne voie, notamment par le biais de la mise en place des remplacements. Ce n'est pas la première fois que le travail proposé dans une motion est mis en place avant que l'objet soit voté. Le Conseil municipal propose des idées et un ou une magistrate les trouve intéressantes et s'y penche en parallèle des réflexions du Conseil municipal. Parfois, les travaux du Conseil administratif sont allés plus loin que les demandes des motions. Les Vert-e-s comprennent que les compétences au sein des comités seront développées grâce aux propositions d'aide et de mandat à des prestataires pour accompagner des personnes et des comités qui le demanderaient. Ils attendent avec intérêt le bilan qui suivra la fin de la mise en place de la crèche Marie Goegg-Pouchoulin.

Un commissaire socialiste approuve les propos de sa collègue et souhaite clarifier le vote du Parti socialiste sur la motion M-1484. Cette motion est aujourd'hui caduque car les demandes formulées dans les invites ont été réalisées. Le parti est satisfait de l'important travail réalisé par les services. Ils approuvent le fait que le service ait eu une attitude proactive et réactive et qu'il n'attende pas la réalisation des propositions du Conseil municipal. Le service est là pour anticiper et mettre des mesures en place pour améliorer le travail des comités.

Un commissaire de l'Union démocratique du centre votera la motion M-1645 car les questions qu'elle soulève et ses propositions restent d'actualité, notamment par rapport au soutien des structures existantes et aux comités de parents. Selon lui, la solution passe par l'abandon de la sectorisation, car c'est la seule façon d'intéresser les parents à l'activité des crèches. Réduire leur responsabilité et leur demander de s'intéresser uniquement à la crèche qui accueille leur propre enfant permettront de stimuler leur intérêt, comme c'est le cas à Lausanne. Les crèches fonctionnent correctement à Lausanne car les comités s'occupent uniquement de la crèche qui accueille leur enfant. C'est la seule façon d'encourager les parents à participer aux activités de cette structure. L'Union démocratique du centre refusera la motion M-1484, car compte tenu du coût de cette municipalisation, des centaines de places de crèche ne sont pas créées. Il rappelle que la municipalisation éloigne les parents de leur responsabilité, car les parents sont les meilleurs experts en matière de petite enfance. Il pense que les structures subventionnées étant plus flexibles que la fonction publique sont plus flexibles et permettraient de licencier un éducateur qui serait maltraitant. C'est la différence

entre une structure subventionnée et le personnel fonctionnaire. Si l'on souhaite que les parents puissent contrôler ce qu'il se passe dans la crèche et surveiller les activités des enfants en bas âge, qui ne peuvent pas reporter à leur parent compte tenu de leur âge, et faire des changements dans le personnel car un éducateur ne donne pas satisfaction, il ne faut pas fonctionnariser les structures de la petite enfance. L'Union démocratique du centre refusera donc la motion M-1484 pour éviter de futurs abus.

Une commissaire du Centre ne soutiendra pas la motion M-1484 car elle est caduque. En revanche, bien que le parti s'oppose à la municipalisation, il accepte la M-1645 car elle apporte et exige un soutien aux structures existantes et aux comités. Le groupe salue le travail du département de la magistrature. Cependant, elle remarque que cette solution de municipalisation a été amenée pour aider les associations de comités de crèche qui étaient à bout de souffle et ne fonctionnaient plus, car ils manquaient de compétences. Municipaliser permettrait de leur apporter le soutien qu'ils demandent depuis des années. Elle s'étonne de ce raisonnement. Si ce travail de soutien avait été fait avant, sans doute que les comités de parents auraient été plus efficaces. Cet argument pour la municipalisation n'aurait pas existé. Néanmoins, le Centre acceptera cette motion car ils estiment important de soutenir ces comités. Ils regrettent également que les aspects financiers n'aient pas été précisés. Il n'y a que des déclarations de principe et des promesses qui ne sont que très peu basées sur des éléments concrets.

La présidente donne la position d'Ensemble à gauche. Elle rappelle l'évolution du nombre de familles qui souhaitent mettre leur enfant dans les crèches ou dans des structures de la petite enfance ainsi que le nombre de structures et de places créées ces dernières années. Elle approuvait donc le titre de la motion M-1484 qui souhaitait mettre en place une gouvernance cohérente et efficiente en Ville de Genève. Avec le développement ces derniers vingt ans, il est nécessaire d'envisager une nouvelle manière de fonctionner. Ensemble à gauche est en faveur de la municipalisation. Le Conseil administratif a fait le choix d'un modèle mixte. Elle rappelle que dans six ans uniquement 15% des structures seront municipalisées. Ce modèle hybride fonctionne correctement à Lausanne. Néanmoins, elle estime que ce n'est pas une solution idéale. Le Conseil municipal devra porter une attention particulière sur l'accueil des enfants, des parents, sur la situation des comités et du personnel. Il devra vérifier et exiger qu'il y ait le moins de différences entre les deux modalités d'organisation.

Les invites de la M-1484 ne sont plus actuelles. On ne peut pas demander actuellement des études qui comparent les différents scénarios alors que les choix ont déjà été faits. Cela semble ainsi logique de ne pas la voter puisque le processus est déjà en cours. Il faudra continuer à se préoccuper des enjeux tels que l'organisation des remplacements ou les répercussions des différents

statuts du personnel engagé dans chaque structure. Ensemble à gauche soutient la motion M-1645. La présentation du département la rassure par rapport aux différents enjeux de municipalisation, notamment dans le travail qui a été mené pour harmoniser et unifier une politique de la petite enfance en Ville de Genève. Elle approuve le fait que cette politique existe, celle-ci doit proposer une mission claire et des manières de s'organiser qui garantissent le meilleur accueil. Le processus de municipalisation n'exclut pas que les structures puissent développer différents projets pédagogiques. Les problématiques qui figurent dans les invites de la M-1645 sont importantes et doivent être traitées.

La présidente passe au vote de la motion M-1484, qui est refusée par 13 non (2 S, 3 Ve, 2 LC ex-PDC, 3 PLR, 1 UDC, 1 MCG, 1 EàG) et 2 abstentions (S).

Documents en annexe

- présentation des motionnaires, 15 septembre 2020
- références d'anciens rapports et études sur la gouvernance de la petite enfance indiqués par M^{me} Kitsos sur demande de la commission (12.1.2021)
- rapport externe Analyse stratégique et options structurelles, Stéphane Jaquetmet, Phronesis Consulting, juin 2021
- municipalisation par étapes: chiffrage, département de la cohésion sociale et de la solidarité, septembre 2021
- gouvernance de la petite enfance en Ville de Genève – Note de synthèse 15.9.2021
- Cour des comptes rapport 170 Dispositif de la petite enfance en Ville de Genève, mars 2022

Autres documents non annexés

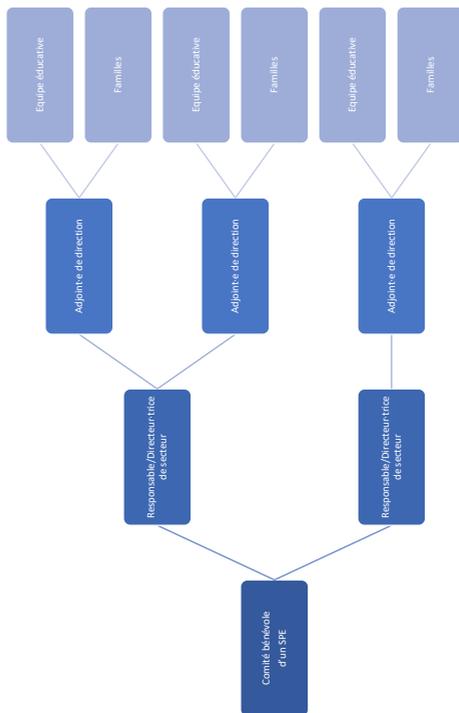
- BAK Politique petite enfance, Jacobs Foundation, 2020 (disponible sur le site de la Ville de Genève)
- Analyse_Conférence latine des déléguées à l'égalité, novembre 2002 (disponible sur le site de la Ville de Genève)
- 1998, le rapport «petite enfance devenue grande», évaluation des possibilités d'une gestion de la petite enfance par un employeur unique, Carouge (JP Bari), conclut sur la nécessité d'un changement de mode de gestion et recommande la création d'un employeur unique sous la forme soit d'une municipalisation partielle (se traduisant par une fondation de droit public), soit d'une municipalisation totale.

- 2006, la brochure «La petite enfance, une mission de service public» est publiée et est dans la continuité des faveurs du Conseil administratif pour la municipalisation
- 2008, le projet d'étude de faisabilité de la municipalisation lancé par le Conseil administratif
- 2011, le rapport CEMAP-IDHEAP, «Petite enfance – perspectives – Quel mode de gestion, demain, pour les structures d'accueil de la petite enfance en Ville de Genève?» qui met en perspective et compare les deux options mises en avant par le rapport J.P Bari: la municipalisation totale, la municipalisation partielle (fondation de droit public), et en ajoute une troisième, celle de la mise en place de contrats de prestation. Cette troisième option est présentée comme une étape intermédiaire à l'option de municipalisation.
- 2013, le rapport «L'extension du Service public: pour faire grandir la petite enfance pour lequel le statu quo n'est pas souhaitable (le mode de gouvernance étant obsolète)» et qui préconise une «municipalisation par étapes» dont la municipalisation partielle est une étape vers une municipalisation totale.

M-1484

Petite Enfance:
pour une
gouvernance
cohérente et
efficace en
Ville de Genève

Gouvernance actuelle

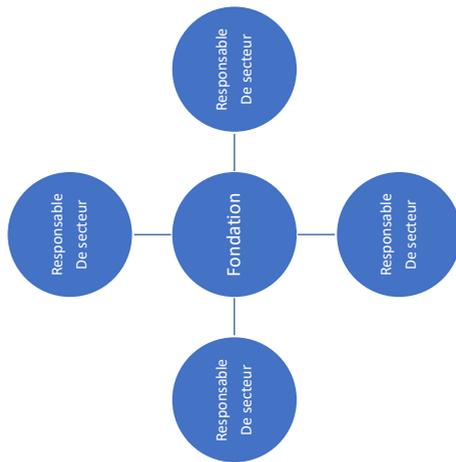


- Chaque comité représente un secteur petite enfance SPE
 - Comité de bénévoles = parents
 - => turn over, manque de stabilité
 - => censé superviser la direction
 - mais n'a pas forcément les compétences

Crèche = PME

- Ville de Genève en expansion depuis 20 ans
 - Système à bout de souffle
 - Difficile de constituer de nouveau comité cf PR 1390
 - Certains SPE sont trop grands

Gouvernance avec Fondation de droit public



- Fondation deviendrait un employeur unique
 - Simplification du système administratif pour les directions / adjoint-e / secrétaire-comptable
 - Centralisation et optimisation des forces
 - Optimisation du système pour les familles
 - Ouverture sur la municipalisation
 - Employé-es plus mobiles, répartition des forces
 - Engloberait le Service de la Petite Enfance, le Bureau d'Information de la Petite Enfance (BIPE)

Lexique

- SDPE: Service de la Petite Enfance
- SPE: Secteur Petite Enfance
- SAPE: Structure d'accueil Petite Enfance = crèche
- RS/DS: Responsable de secteur / Directeur·trice de secteur
- AD: Adjoint·e de direction

De : Christina.Kitsos@ville-ge.ch

Date : 12/01/2021 09:40

Objet : Petite enfance

Monsieur le Président,

Comme vous le savez, les structures d'accueil de la petite enfance et le nombre de places se sont développées ces dernières années sans consacrer les ressources et l'énergie suffisantes à la réforme d'une gouvernance rendue pourtant indispensable. Le modèle de gouvernance actuel hérité de la fin du 19^{ème} siècle est à bout de souffle.

Composés de bénévoles, les comités associatifs emploient et gèrent le personnel des crèches et les relations avec les parents. Les comités font face à des responsabilités complexes d'ordre RH, juridique, administratif, financier et logistique, sans disposer d'assez de temps et des qualifications professionnelles requises.

La crise sanitaire que nous connaissons a exacerbé ces problématiques et a mis encore davantage en lumière les limites du système. Par exemple, l'impossibilité juridique de créer un pool de remplaçants destiné à l'ensemble des crèches a engendré de nombreuses fermetures cet automne, laissant les parents sans solution de garde.

Les comités sont soutenus par les expertises du Service municipal de la petite enfance (SDPE) dont la dotation en personnel est restée stable ces dernières années alors que les structures d'accueil, les acteurs et les problématiques se sont multipliés et vont encore s'accroître dès 2021 avec les ouvertures de quelque 600 places supplémentaires dans les 5 ans à venir. Un poste supplémentaire a pu être obtenu au budget 2021 pour le SDPE, lequel sera exclusivement affecté à la réforme de la gouvernance.

Le Service de la petite enfance n'est aujourd'hui plus suffisamment doté pour assumer les missions opérationnelles, gérer les nombreux projets de modernisation qui s'imposent et soutenir les comités associatifs qui emploient près de 2'000 professionnel-le-s du domaine dans 78 institutions différentes.

Dans ce contexte, une réforme de la gouvernance en profondeur s'impose comme j'ai eu l'opportunité de l'exprimer devant la Commission des finances le 23 septembre dernier. La municipalisation est souhaitée et attendue de longue date. D'autres communes genevoises ont franchi le pas ces dernières années. L'article de la Tribune de Genève suivant démontre que la problématique est partagée par d'autres communes genevoises. <https://www.tdg.ch/offensive-de-la-ville-pour-municipaliser-les-creches-611707905793>

S'agissant de la PR-1390, qui prévoyait la création d'une fondation de droit privé pour exploiter de nouvelles crèches (en particulier Le Carré-Vert dont l'ouverture est prévue en septembre 2021), j'avais exprimé mon souhait de geler cet objet. Comme annoncé devant la Commission le 23 septembre, je m'étais engagée à trouver une solution alternative évitant la création d'une fondation privée, celle-ci étant en contradiction réelle avec notre vision de la gouvernance de la petite enfance.

En octobre 2020, le Service de la petite enfance s'est donc rapproché du comité associatif Charmilles et de sa directrice afin d'envisager le rattachement temporaire de l'EVE Carré-Vert audit comité associatif.

Les travaux menés ont permis d'aboutir début décembre à un plébiscite des membres de l'assemblée générale de l'association Charmilles, laquelle a accepté à l'immense majorité le rattachement juridique au Carré-Vert.

Le recrutement de la direction de Carré-Vert est désormais en cours. Quant au recrutement du personnel, il se fera dans la foulée en vue de l'ouverture à la rentrée 2021.

Comme vous pouvez le constater, nous avons redoublé d'efficiency et d'efficacité en évitant la création de cette fondation de droit privée qui aurait probablement traîné en longueur et minimisé nos chances d'ouvrir Carré-Vert pour la rentrée 2021. Ceci a été réalisé dans un contexte extraordinaire de surcharge importante liée à la gestion du COVID.

Ce qui était présenté à l'époque comme irréalisable l'a été en deux mois, ce dont je me réjouis. **Ce rattachement à l'association Charmilles est transitoire puisque l'objectif est de mener un projet de municipalisation pilote avec Le Carré-Vert.**

Comme j'ai pu l'expliquer, la municipalisation de l'ensemble des SAPE d'un seul bloc est aujourd'hui inenvisageable.

Au vu du nombre de structures, d'employé-e-s et d'acteurs de la petite enfance, cette opération d'une très grande complexité serait vouée à l'échec : une municipalisation en bloc, c'est ce que la gauche tente de faire en Ville de Genève depuis plus de 100 ans sans succès.

Le projet pilote permet d'avancer de manière pragmatique et sa concrétisation démontrera l'intérêt de procéder ainsi pour les prochaines ouvertures de crèches et pour les crèches dont les comités viendraient à disparaître.

S'agissant des EVE de Frontenex et de la gare des Eaux-Vives, les ouvertures sont prévues pour les rentrées scolaires 2022 et 2025 (Frontenex hébergera les enfants de la Madeleine le temps des travaux de rénovation de la Madeleine).

Pour ces deux EVE, soit nous renouvelerons l'opération Carré-Vert en rattachant ces EVE à une/des associations existantes, soit nous reprendrons ces EVE en ligne directe dans la mesure où le projet de municipalisation pilote Carré-Vert est abouti.

Les secteurs en difficulté dont les comités associatifs risquent de s'éteindre seraient municipalisés selon le même modèle.

S'agissant de la M-1484, les travaux entrepris par le Département s'inscrivent pleinement dans ce cadre. Je vous rappelle que les rapports et études sur la gouvernance de la petite enfance s'accumulent depuis de nombreuses années. En voici certains, liste loin d'être exhaustive :

□ □ 1998, *le rapport « Petite enfance devenue grande », évaluation des possibilités d'une gestion de la petite enfance par un employeur unique, Carouge (JP Bari), conclut sur la nécessité d'un changement de mode de gestion et recommande la création d'un employeur unique sous la forme soit d'une municipalisation partielle (se traduisant par une fondation de droit public), soit d'une municipalisation totale.*

□ □ 2006, *la brochure « La petite enfance, une mission de service public » est publiée et est dans la continuité des faveurs du Conseil administratif pour la municipalisation*

□ □ 2008, *le projet d'étude de faisabilité de la municipalisation lancé par le Conseil administratif*

□ □ 2011, *le rapport CEMAP-IDHEAP, "Petite enfance – perspectives – Quel mode de gestion, demain, pour les structures d'accueil de la petite enfance en Ville de Genève ?" qui met en perspective et compare les deux options mises en avant par le rapport J.P Bari : la municipalisation totale, la municipalisation partielle (fondation de droit public), et en ajoute une troisième, celle de la mise en place de contrats de prestation. Cette troisième option est présentée comme une étape intermédiaire à l'option de municipalisation.*

□ □ 2013, *le rapport "L'extension du Service public : pour faire grandir la petite enfance pour lequel le statu quo n'est pas souhaitable (le mode de gouvernance étant obsolète)" et qui préconise une « municipalisation par étapes » dont la municipalisation partielle est une étape*

vers une municipalisation totale.

Il convient maintenant d'agir et c'est par le pilote municipalisation que je compte engager la réforme de la gouvernance.

Grâce au nouveau poste octroyé au budget 2021, un-e chef-fe de projet est en cours de recrutement. La multiplication des acteurs et partenaires dans le domaine de la petite enfance rend le système d'une complexité extrême. Une nouvelle ressource est indispensable pour mener cette réforme au sein d'un Service de la Petite enfance, qui a vu ses ressources stagner ces dernières années malgré la forte croissance des bénéficiaires. Dans un environnement aussi complexe, il est illusoire de mener des projets stratégiques d'envergure sans compétences en gestion de projet et sans expertises dédiées.

Un plan de projet est en cours d'élaboration, lequel précisera l'organisation du projet, les parties prenantes et les étapes permettant de mener le pilote municipalisation pour Le Carré-Vert dans un premier temps puis la mise en œuvre de la municipalisation. La réforme sera menée en concertation avec les acteurs de la petite enfance, dont les parents en particulier. La forme que prendra la structure de pilotage, la définition des livrables, du calendrier et de l'ensemble des éléments relatifs à ce projet seront finalisés ce premier trimestre 2021 à l'issue de la validation du plan de projet. Le chiffrage de la municipalisation est à ce stade prévu pour la fin du printemps 2021. Je vous propose de revenir à ce moment-là devant la Commission pour présenter l'avancée des travaux.

Dans ce contexte, je reste favorable au suspens de ces deux objets d'ici à l'audition du Département avant les vacances d'été 2021.

Dans l'intervalle, je vous adresse, Monsieur le Président, mes plus cordiales salutations.

Christina Kitsos



ANALYSE STRATÉGIQUE ET OPTIONS STRUCTURELLES

Petite Enfance

Fondation de droit privé
Fondation de droit public
Municipalisation
Municipalisation par étapes

Stéphane Jacquemet
PHRONESIS *consulting*

TABLE DES MATIÈRES

Contexte de la demande	p. 3
Objectifs de l'analyse	p. 3
Méthodologie	p. 3
Paysage de la petite enfance à Genève	p. 4
Pratiques en matière de gouvernance de la petite enfance sur les cantons de Genève et Vaud	p. 7
Modèles de gestion et financements	p. 10
Dispositif actuel en Ville de Genève	p. 12
Chiffres-clés	p. 13
Bases des trois modèles de gouvernance analysés	p. 15
Fondations	p. 15
Municipalisations	p. 15
Mécanismes impliqués pour les futures simulations	p. 17
Principes de base pour construire une simulation « Fondation »	p. 18
Principes de base pour construire une simulation générique de « Municipalisation »	p. 21
Données de base	p. 21
Mécanismes de référence appliqués actuellement pour la PE	p. 22
Sur le plan des salaires	p. 22
Sur le plan des vacances	p. 23
Sur le plan de la prévoyance	p. 23
Sur le plan des autres prestations sociales et couvertures	p. 24
Entité(s) organisationnelle(s) liée(s) au pilotage et à la gestion de la PE	p. 25
Spécificités liées à la dynamique « progressive » de la Municipalisation	p. 26
Concernant la phase 1	p. 27
Concernant la phase 2	p. 27
Analyse de faisabilité stratégique et opérationnelle	p. 28
Scénario 1 : Fondation de droit privé	p. 28
Scénario 2 : Fondation de droit public	p. 29
Scénario 3a : Municipalisation en bloc	p. 30
Scénario 3b : Municipalisation par étapes	p. 31
Bilan stratégique	p.31
Conclusions	p.33

CONTEXTE DE LA DEMANDE

Avec la place prise par le travail au sein des familles, l'accueil des enfants est devenu un enjeu central. Logiquement et en première intention, le choix politique se porte sur l'accroissement du nombre de places en crèches, garderies et jardins d'enfants (institutions de la petite enfance – IPE). Toutefois, les effets à moyen et long terme d'une politique de l'enfance et de la jeunesse, déclinée spécifiquement pour les âges préscolaires, sont largement démontrés par de nombreuses études scientifiques. La question n'est plus uniquement la garde et le nombre de places mais les investissements à consentir pour accompagner les familles et les jeunes générations sur le chemin de la socialisation et de l'intégration. Ainsi, le modèle « historique » basé sur le mouvement associatif avec, comme employeurs, des comités de bénévoles plus ou moins parties prenantes de la prestation en tant que parents et/ou proches, parvient à ses limites. La Ville de Genève possède déjà un nombre très important de lieux d'accueil, organisés en secteurs, avec un système articulé entre un pilotage par les services de la commune et une délégation des prestations à des associations employeuses. Orientée sur une planification d'avenir, la Ville de Genève se doit maintenant de réfléchir à un modèle structurel pertinent et efficient dans lequel les responsabilités seront clairement adressées et la charge de travail bien répartie. En regard de sa planification de lieux d'accueil d'ici à 2027 et afin de tenir les engagements liés à l'ouverture progressive de 700 places, la Ville de Genève souhaite étudier et comparer trois options de gouvernance de manière à consolider le pilotage du domaine tout en répondant adéquatement à la demande de service public Petite Enfance en lien avec le développement du territoire. Il s'agit, de l'option de la « **Fondation de droit public** », de l'option de la « **Fondation de droit privé** » et de l'option de la « **Municipalisation** », y compris de sa **déclinaison par « étapes »**. Le présent rapport vise à établir les éléments de comparaison tout en apportant les bases pour un prochain chiffrage des coûts induits par ces potentiels changements organisationnels.

OBJECTIFS DE L'ANALYSE

Cette intervention, en position d'expertise externe, vise donc à :

1. expliciter les éléments de contexte et d'évolution de la Petite Enfance, notamment sur le canton de Genève
2. définir les composantes organisationnelles pour les deux grands scénarii
3. proposer une base de simulation pour de prochains chiffrages des coûts induits pour chacune des options envisagées

Le livrable correspond donc à un rapport stratégique mettant en évidence les éléments de la balance décisionnelle pour la Ville de Genève, entre les options « Fondation de droit public », « Fondation de droit privé » et « Municipalisation, et sa déclinaison par « étapes » ; précisant notamment les impacts, avantages et inconvénients pour chacun des modèles.

MÉTHODOLOGIE

Le processus nécessaire pour aboutir à une recommandation pertinente pour la stratégie de la Ville de Genève a été réalisé entre mi-mars et mi-mai 2021 sur la base de quatre axes :

- un entretien de cadrage avec Mme Lecuyer-Gauthier (Cheffe du SDPE), Mme Burki (SDPE) et M. Martin (Conseiller politique)
- une analyse structurelle du système de la petite enfance en Ville de Genève
- la récolte des pratiques de gouvernance sur le canton de Genève
- une première base d'analyse sur les quatre options en vue d'une prochaine simulation financière

PAYSAGE DE LA PETITE ENFANCE À GENÈVE

L'accueil de la petite enfance est de plus en plus perçu comme un service public. L'initiative populaire pour un « droit à la place d'accueil » en a témoigné et montre que la logique de mobilisation citoyenne qui prévalait il y a trente ans est aujourd'hui dépassée. Ceci est parfaitement en phase avec ce que l'on sait du cycle de vie des prestations publiques : la genèse émane souvent de la société civile, puis vient le temps de la politisation puis de l'institutionnalisation progressive. Tout ceci s'inscrit d'ailleurs dans une tendance généralisée au niveau européen. Dans le même temps, force est de constater qu'on assigne aux IPE des missions de plus en plus complexes : la mise en œuvre d'une politique d'inclusion en accueillant des enfants à besoins spécifiques en est un exemple. Pour assumer ces missions, la professionnalisation du personnel éducatif des IPE va croissant. Le niveau de formation de base est celui d'Éducatrice/trice de l'Enfance dont la certification s'obtient à Genève à l'École Supérieure d'Éducatrices et d'Éducateurs de l'Enfance (ESEDE), qui est une école supérieure dépendante du Département de l'Instruction Publique - DIP. Des Assistants.es Socio-Éducatifs.ives (ASE), au bénéfice d'un diplôme de niveau CFC (Certificat Fédéral de Capacité), ont progressivement complété les équipes ces dernières années. L'apport de psychomotriciens.nes à temps partiel est également très pertinent. Aujourd'hui, un grand nombre de communes font appel à des éducateurs.trices sociaux.ales ou à des psychologues. Le cadre légal cantonal est lui-même en régulière évolution. Le rejet par le peuple en février 2014 de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial de jour a obligé le Conseil d'Etat à proposer une nouvelle révision de ce texte législatif. La thématique de la Petite Enfance est donc régulièrement sur le devant de la scène.

Enfin, l'augmentation constante des attentes en matière de bonnes pratiques de gestion, perceptible dans tous les secteurs d'activité, n'est pas sans influence sur l'organisation des IPE. La Cour des Comptes a déjà porté son attention sur la question du subventionnement de ces institutions. Porteuses de ces exigences en évolution, la plupart des communes ont déployé de nouveaux cadres de référence en matière de gestion pour leurs récipiendaires :

- conventions collectives de travail communales ou intercommunales
- contrats de subventionnement
- plans comptables harmonisés
- règlements d'institutions et/ou du personnel
- systèmes de contrôle interne (SCI)
- guichets d'accueil centralisés
- listes d'attentes centralisées
- guides administratifs
- centrales d'achats
- etc...

Le rôle et les attentes pesant sur les IPE prennent de plus en plus d'importance. C'est là, le résultat d'une évolution du regard porté par la société qui a induit un fort développement du cadre légal et institutionnel et fait évoluer drastiquement les enjeux de gestion du secteur depuis plus de dix ans. De plus, les dernières études issues de ce champ éducatif, démontrent que l'accueil d'enfants en âges préscolaires représente un investissement fondamental pour l'ensemble de la communauté, pour son présent tout autant que pour son avenir.

Selon ce qui est formalisé dans les contrats de subventionnement, les comités des associations sont chargés de contribuer à la mise en œuvre de la politique de la commune

subventionnée en matière d'accueil de la petite enfance. Théoriquement, une fois ces engagements pris, les associations sont autonomes dans le management et la gestion opérationnelle des IPE, avec des niveaux de performance oscillant au gré des compétences de gouvernance. Les bases légales régissant le fonctionnement des associations assignent aux comités une forte responsabilité en matière de gestion administrative et financière ainsi que sur l'identité d'employeur de l'ensemble du personnel des IPE. De ce fait, les communes ne sont en général au bénéfice d'aucune autorité hiérarchique formelle sur le personnel du secteur, sauf à compter sur la mise en place de dispositifs à « double vitesse » par toujours très faciles à comprendre. A noter que la loi fédérale confère également au/à la directeur.trice (respectivement au/à la responsable d'institution) la responsabilité de la sûreté de la base économique de l'institution. La gestion administrative et financière est donc placée sous la responsabilité conjointe de la direction et du comité. Par ailleurs, fédérés au niveau cantonal au sein de la Fédération des Institutions Petite Enfance Genevoises Suburbaines (FIPEGS), respectivement au sein de la Fédération Genevoise des Institutions de la Petite Enfance (FGIPE) pour les IPE subventionnées par la Ville de Genève, les comités employeurs sont en principe légitimés à apporter une expertise stratégique et politique (évolution des besoins des usagers, planification de la capacité d'accueil) et à défendre les intérêts de leurs associations membres auprès des autorités. Pour donner un élément d'illustration, la légitimité de la FIPEGS en la matière est formellement similaire à celle, par exemple, de la branche genevoise de l'association d'institutions sociales suisses pour personnes handicapées (INSOS - Genève), qui représente un interlocuteur-clé pour l'Etat de Genève dans le domaine du handicap. L'autonomie opérationnelle doublée de la légitimité politique des comités place formellement la Petite Enfance dans la perspective d'une « action associative en partenariat avec la collectivité publique » ; un modèle qui attribue aux institutions subventionnées un rôle très fort à tous niveaux.

La conduite de cet environnement s'organise de manière tout à fait différente dans la réalité du terrain, en ce sens que l'implication du politique dans le pilotage de l'accueil de la Petite Enfance est bien plus étendue qu'il n'y paraît au plan formel. Premièrement, l'intégralité de la conduite stratégique et politique de la prestation est assurée par les collectivités publiques. En effet, les communes gèrent complètement la planification des équipements, supervisent les conditions d'accès à la prestation (critères, tarifs), allouent des moyens et assurent la veille stratégique au niveau cantonal, tandis que l'Etat, par le biais du SASAJ, assure le rôle d'autorité de surveillance de la qualité de la prise en charge des enfants. Cet organisme détermine en particulier les taux d'encadrement du personnel éducatif et valide les projets pédagogiques. Par contre, la politique éducative de la Petite Enfance n'est en revanche que peu investie par les acteurs publics cantonaux ou communaux.

Plus récemment, il est intéressant de noter que la pandémie de COVID-19 a marqué une disruption dans cet équilibre fragile entre les IPE, leurs associations employeuses et les prérogatives des autorités territoriales en situation d'exception. De nombreux observateurs, tant en interne des IPE qu'à l'externe, ont été surpris de voir soudainement les Exécutifs communaux reprendre en main la totalité du pilotage dans le cadre des plans sanitaires et des conditions d'exploitation.

Pour ce qui la concerne, la Ville de Genève est fortement impliquée dans le management des institutions. Les éléments suivants (non exhaustifs) illustrent bien cette situation :

- la Ville de Genève planifie la construction d'IPE en cohérence avec son développement urbanistique

- elle pilote l'ensemble du dispositif notamment par sa sectorisation et par les responsabilités attribuées au sein d'un organigramme conséquent
- elle édicte les normes en matière de gestion administrative et financière (plans comptables, etc...)
- elle oriente également les IPE en matière d'informatique de gestion et se préoccupe des systèmes de gestion en matière de listes d'attente, de facturation ou d'autres enjeux de sous-traitance
- elle siège avec voix consultative dans tous les comités des institutions et fait partie de certains conseils de fondations à titre délibératif
- elle reçoit des demandes fréquentes de la part des IPE
- le SDPE assure un rôle de référent et d'arbitre, notamment sur des questions relatives à la gestion des ressources (modalités d'application de la CCT, par exemple)

Il est important de relever que ces relations de travail très étroites répondent à une attente souvent exprimée des directions des IPE genevoises qui sont très majoritairement en demande de vis-à-vis hiérarchique, ce dernier faisant souvent défaut au sein des comités. En effet, il faut souligner que les prestations des comités sont très inégales d'une institution à l'autre et que l'on peut globalement constater que la fonction de gouvernance qui leur échoit en principe peut être fragilisée, ce qui contraint régulièrement le service compétent à suppléer dans divers domaines. L'absence, pour les directions, de vis-à-vis hiérarchique à la fois compétent, soutenant, exigeant et légitime représente un risque de disqualification profonde de ces professionnels. Les qui gèrent des sortes de « PME » avec des budgets très conséquents dans le cadre de l'une des prestations-clé de la communauté. Au-delà de cette implication de la commune dans le management, il faut relever également, et c'est certainement là l'élément le plus fort, que c'est ponctuellement le service compétent, voire l'élu.e en charge du dicastère, qui sont amenés à endosser la responsabilité finale de la bonne marche administrative et financière des institutions, lorsque le comité ou la direction ne sont pas à même de le garantir ou lorsqu'un dysfonctionnement est avéré. Cet état de fait s'illustre de manière très claire en situation de crise.

L'implication très forte des communes dans la conduite du domaine de la Petite Enfance, tant au niveau managérial que stratégique avec, en contrepoint, des comités souvent au second plan dans la gestion des véritables enjeux du secteur, porte à conclure que la situation répond plutôt à une logique que l'on peut qualifier de « délégation de service public encadrée ». En effet, trois grands axes de diagnostic confirment cette situation :

- **le développement de places d'accueil « Petite Enfance » arrive à un volume critique en matière de pilotage et de gouvernance, notamment en raison de la logique « un lieu, un comité de bénévoles »**
- **le rapport entre le volume financier de subventionnement et la maîtrise des opérations est complètement disproportionné**
- **les attributions formelles entre les associations et la commune ne peuvent être respectées que dans des situations par « beau temps »... dès l'apparition de problèmes, le schéma organisateur se renverse**
- **la situation particulière des « cadres » de la petite enfance en Ville de Genève est pour le moins préoccupante (absences maladies, burn-out, etc...), symptômes de positions inconfortables dans un système complexe et peu agile**

Afin d'explicitier ce constat, un tableau de typologie organisationnelle en gradation depuis l'action associative jusqu'au service public est repris d'un rapport produit par MM. Rochette

et Berthoud en 2015. Cette typologie détermine la répartition des fonctions de gouvernance selon qu'elles échoient à la collectivité publique ou aux associations.

Répartition des fonctions de gouvernance (Qui exerce l'influence prédominante selon le niveau de décision ?)	Service public		Action associative		
	Service public	Délégation de service public encadrée	Délégation de service public autonome	Action associative en partenariat	Action associative pure
Conduite stratégique et politique (cadre de la prestation, allocation des moyens)	Collectivité publique	Collectivité publique	Collectivité publique	Conjoint	Association
Management des institutions (encadrement de l'activité opérationnelle)	Collectivité publique	Conjoint	Association	Association	Association
Gestion opérationnelle	Collectivité publique	Association	Association	Association	Association



Situation réelle



Situation au plan formel

La présente analyse conduit donc à conclure à un décalage important entre les principes d'organisation formalisés (logique d'action associative en partenariat) et ceux qui prévalent en réalité (logique de délégation de service public encadrée voire de service public complet dans le cadre de la municipalisation). L'accueil de la Petite Enfance est ainsi clairement assimilable à une prestation publique au sens de ses principes de gouvernance, il tend même d'ailleurs plus fortement vers le service public que ce n'est le cas pour d'autres secteurs comparables, comme celui, par exemple, des Etablissements Médico-Sociaux (EMS), dans lequel le degré d'autonomie des institutions est largement supérieur. La situation est d'ailleurs tout à fait perçue comme telle par les usagers, qui assimilent bel et bien l'accueil de la Petite Enfance à une prestation communale et non à une manifestation du secteur associatif. La création assez systématique, dans les grandes communes, de « guichets centralisés d'accueil et d'information » représente souvent le premier symbole de cette vision publique de la prestation.

PRATIQUES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE DE LA PETITE ENFANCE SUR LES CANTONS DE GENÈVE ET DE VAUD

L'intérêt de l'analyse stratégique souhaité par la Ville de Genève est d'autant plus pertinente que le paysage de la Petite Enfance est en forte mutation depuis quelques années déjà et qu'il n'y a pas un seul et unique modèle de gouvernance, tant à Genève que dans le reste de la Suisse d'ailleurs. Le calendrier de la Ville de Genève s'inscrit aussi dans les évolutions récentes ou en cours d'émergence. Parmi les plus significatives, il faut souligner ici :

- le projet d'une Fondation cantonale pour la Petite Enfance (sur le modèle de la Fondation pour l'Animation Socio-Culturelle – FASE)
- la normalisation des dotations au sein des IPE sur le plan du rapport entre « adultes » et « enfants »

- la règle fixant la proportion entre diplômés.es ES (Educateur.trice PE) et certifiés.es CFC (ASE) au sein des équipes

Ce pilotage cantonal à venir ainsi que cette « professionnalisation » du secteur a eu et aura encore nécessairement des répercussions, pour les subventionneurs, sur la gouvernance financière et RH des lieux d'accueil.

Avant de passer en revue les différentes options et proposer les bases pour une prochaine simulation financière et technique, il semble important de clarifier quelles sont les options prises par les administrations publiques sur le canton de Genève. Sans prétendre à l'exhaustivité du relevé ni à l'occultation de l'existence encore très fréquente d'associations responsables de la gestion de lieux d'accueil, notamment des petites structures dispersées sur le territoire, voici quelques exemples emblématiques de l'hétérogénéité à l'œuvre dans le domaine :

Municipalisation intégrative pour la Commune de Vernier (intégration dans les statuts)

Depuis plus de quinze ans, la commune de Vernier a décidé de municipaliser la Petite Enfance (après avoir hésité avec un modèle de Fondation) dans le but d'harmoniser les prestations, développer une véritable politique de la petite enfance et conduire un développement de lieux d'accueil préscolaires. Ce virage s'est réalisé dans une configuration où il y avait encore peu d'IPE en fonction et tous/toutes les collaborateurs.trices Petite Enfance ont été intégrés.es une fois dans les statuts communaux.

Municipalisation intégrative en cours pour la Commune de Lancy (intégration dans les statuts)

Le Conseil municipal de la commune de Lancy a récemment décidé de municipaliser intégralement la Petite Enfance, laquelle reposait jusqu'à maintenant sur des comités associatifs. La visée de cette réforme repose sur plusieurs axes et notamment la volonté de garantir un service public accessible et cohérent, reposant sur une politique de l'enfance ambitieuse et identifiable par les familles de la commune et matérialisée par un dispositif renforcé avec l'ouverture, dans les prochaines années, de nouvelles places d'accueil répondant à une liste d'attente de plus de 600 enfants.

Municipalisation juxtapositive pour les Communes de Meyrin et Carouge (maintien de la CCT Petite Enfance)

Alors que les débuts de la petite enfance ont été plutôt chaotiques tant sur la commune de Meyrin que sur celle de Carouge, très rapidement les Conseils Municipaux respectifs ont orienté leur gestion vers une plus grande maîtrise des risques (après de nombreux incidents et insuffisances) et du financement (attributions, facturation, gestion des salaires, contrôle interne). Puis, dans un deuxième temps, a été développée une politique sectorielle avec une recherche de couverture optimale d'un territoire en forte expansion démographique. Bien que placés.es sous une gouvernance municipale, les collaborateurs.trices Petite Enfance restent au bénéfice de la CCT intercommunale Petite Enfance.

Modèle hybride municipalisé-subventionné – Ville de Lausanne

Le service communal de la petite enfance de la Ville de Lausanne supervise l'offre et la demande des places d'accueil pour les enfants de 4 mois à 6 ans ainsi que pour l'accueil en milieu familial. Il garantit la qualité des prestations fournies et en évalue l'efficacité. Le réseau d'accueil de jour de Lausanne (Réseau-L) propose plus de 3'500 places d'accueil préscolaire, 2'400 places d'accueil parascolaire ainsi que 200 places en milieu familial. Dans ce contexte, les institutions pour l'enfance (IPE), centres de vie infantine, crèches, garderies municipales et privées subventionnées, haltes-jeux et jardins d'enfants font partie

du Réseau d'accueil de jour de Lausanne (Réseau-L). En 2019, le Réseau-L regroupait 17 IPE municipales (1'226 places) et 36 IPE privées subventionnées (2'248 places). Toutes ces structures restent autonomes sur le plan éducatif mais s'inscrivent dans une gouvernance publique, marquée par une forte centralisation, notamment un Bureau d'Information des Parents (BIP), sorte de guichet unique pour les inscriptions, liste d'attentes et formalités administratives. Ce modèle s'apparente à ce que la Ville de Genève peut proposer mise à part que près d'un tiers des structures d'accueil de la petite enfance lausannoises est municipalisé.

Fondation de droit privé pour les communes de Thônex et de Satigny

Pour Thônex, il s'agit d'une Fondation qui couvre toutes les questions relatives à l'Enfance et ses neuf membres sont tous élus par le Conseil Municipal. Pour la partie Petite Enfance, la Fondation gère la subvention provenant de la commune vis-à-vis de cinq IPE, elles-mêmes autonomes, même si les directions doivent régulièrement se référer à la Fondation pour des questions de gestion, la partie « éducative » relevant plutôt des comités.

Pour Satigny, la situation est plus particulière avec une Fondation pour chapeauter une seule IPE ce qui en fait de facto son employeur en lieu et place d'un comité associatif. Toutefois, les professionnels des de cette IPE sont placés.es sous les statuts de la CCT intercommunale Petite Enfance.

Fondation de droit public pour les communes de Confignon, du Grand-Saconnex et de Versoix

Bien que le statut soit de « droit public », les motivations de ces communes, comme les précédentes d'ailleurs, restent les mêmes : harmonisation, pilotage, réponses aux besoins particuliers, fédération, développement stratégique... Dans tous les cas, il s'agit de déléguer à la fondation, constituée de représentants des partis politiques et de membres désignés par le Conseil Administratif de la commune, la gestion de la subvention avec des prérogatives d'employeur dans le respect de la CCT Petite Enfance en vigueur sur le canton. Dans ces cas, les associations sont dissoutes et la Fondation endosse le rôle d'employeur unique.

Service Social, Santé et Enfance (SSSE) pour la commune d'Onex

Avec un bureau intitulé « Onex Familles », la commune fonctionne avec une sorte de « portail d'orientation » vers les différentes structures qui restent autonomes en gestion et prestations.

Mandats de délégation à une Sàrl « Pop e Poppa » pour Bellevue, Cologny, Vésénaz et Veyrier

Depuis quelques années, une nouvelle dynamique est en train de s'instaurer dans plusieurs communes de tailles « petite à moyenne » avec une délégation par mandat à une société (Sàrl) qui prend en charge toute la gestion de l'IPE en s'alignant sur les éléments de pilotage donnés par la commune en matière de tarification, de gestion des places et de gouvernance RH. À noter que pour Bellevue, Vésénaz et Veyrier, il s'agit de mandats donnés au nom de groupements intercommunaux régionaux. Cette tendance sera certainement de plus en plus à l'œuvre pour les petites communes qui, faisant face à une augmentation de leurs besoins, devront se réunir au sein de « consortiums » pour la gestion de la petite enfance et, peut-être, de l'ensemble des prestations « Enfance ».

En complément, il faut noter que de manière générale en Suisse alémanique, l'ensemble des métiers socio-sanitaires et éducatifs sont positionnés légèrement plus bas dans l'échelle nationale des niveaux de diplômes. Par ailleurs, culturellement les attentes au sein de la population en matière de garde d'enfants en âges préscolaires sont beaucoup moins

élevées et le système fonctionne avec de nombreuses crèches de proximité tout à fait autonomes ou légèrement subventionnées, des plateformes d'accueil familial de jour et de plus en plus de crèches gérées par des sociétés (S.A. ou Sàrl) dans une logique entrepreneuriale (cf. « Pop e Poppa » ci-dessus).

Il est très difficile de déterminer quels sont les facteurs qui jouent/ont joué un rôle déterminant au moment des décisions stratégiques de ces communes. Pour certaines, la coloration plus ou moins marquée du Conseil Municipal ou un programme de législature portée par un.e élu.e ont pu avoir une influence sur les choix idéologiques ; pour d'autres, les faits concrets et le principe de réalité ont pu pousser à des décisions tranchées ; pour d'autres encore, la dépendance du développement de cette prestation publique prioritaire pour la qualité de vie et le futur de la collectivité (notamment la création de nouvelles IPE) au « bon-vouloir » du tissu associatif, a pu pousser à accélérer le processus en prenant en main les cordons de la gestion. Dans tous les cas, le moment « historique » dépend aussi beaucoup des volumes en jeu et de la conjoncture sociale et financière des collectivités. Finalement, on ne peut pas réellement parler de « typologie déterminée » mais il y a indéniablement convergence d'enjeux, similarité dans les constats et les analyses et, finalement, choix différenciés même si la tendance de fond reste la même : la volonté de montrer au grand public que la commune est en charge de la Petite Enfance au-delà de son « simple » subventionnement et qu'avec des besoins grandissant, le pilotage de la couverture territoriale nécessite une posture proactive ainsi que l'énonciation d'une politique publique.

MODÈLES DE GESTION ET FINANCEMENTS

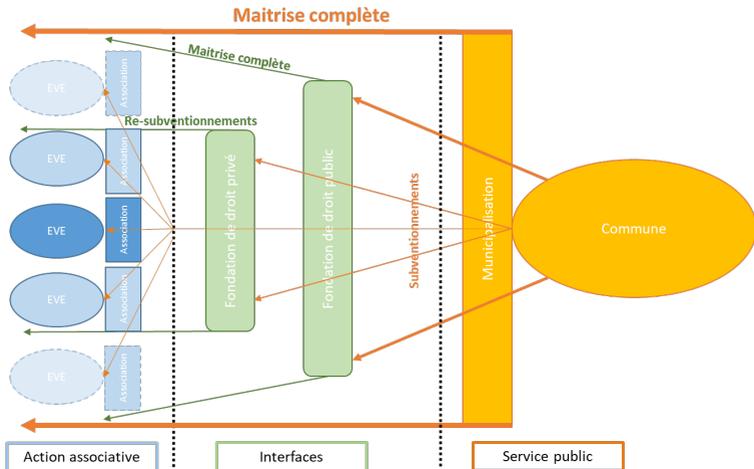
Depuis près de quinze ans, il ne fait plus réellement de doute que le domaine de la Petite Enfance, notamment pour des territoires denses (villes), relève strictement de la gestion publique. Ainsi, dès 2006, Manuel Tornare alors en charge de ce dicastère en Ville de Genève, édite une plaquette d'information intitulée :

« La petite enfance : une mission de service public »

Toutefois, hier comme aujourd'hui, les représentations sociales ainsi que les modèles organisationnels ne sont pas toujours en accord avec cette évolution des structures éducatives. De plus, ce domaine représente une charge financière importante et un espace où se cristallisent de très nombreux enjeux, notamment :

- l'accès aux places d'accueil et les coûts induits pour les familles
- l'interculturalité en raison de provenances de plus en plus diverses des familles
- la sécurité pour l'accueil des enfants
- le développement et la socialisation des enfants, dès le premier âge
- la prise en compte d'enfants présentant des besoins spécifiques
- l'organisation du travail au sein des IPE
- le préscolaire dans les politiques de l'enfance
- (...)

Bien que la mission des lieux d'accueil de la Petite Enfance et leurs prestations soient relativement cadrées et laissent peu de place à l'improvisation et à la variété, force est de constater que les modèles de gestion et de financement sont, par contre, très hétérogènes, reposant sur des logiques largement distribuées sur le curseur allant de l'autonomie à la dépendance. Voici, de manière schématique, les principaux modèles de financement de la Petite Enfance en Suisse :



À partir de la Commune subventionneuse (à droite) et selon une lecture de gauche à droite, les relations peuvent donc se décliner selon les choix suivants :

- subventionner directement une ou plusieurs Association(s) qui représente(nt) une seule ou plusieurs IPE ou EVE ; ce **subventionnement** strict n'offre à la commune que **très peu (voire aucune) maîtrise** sur la prestation et son organisation ; ce subventionnement s'apparente aux autres subventionnements « directs » à des petites associations ou des organisations proposant des activités communautaires festives, de loisirs et/ou de militance.
- à contrario, subventionner une **Fondation de droit privé**, en charge du pilotage de la Petite Enfance, qui elle-même subventionnera le tissu des IPE établies sur la commune (ou sur une intercommunalité) ; les rapports entre la Fondation de droit privé et la commune reposent sur un principe de **délégation** par les forces politiques et/ou institutionnelles en présence ce qui place la commune dans une logique de gouvernance politique par délégation, obligeant à de nombreux allers-retours portant traditionnellement sur des questions de principes et de valeurs. La logique de **subventionnement** à des entités associatives et de **maîtrise réduite** reste de mise ; ce modèle s'apparente à la situation de la FAS'e à Genève avec une Fondation cantonale et des maisons de quartiers et/ou des centres de loisirs autonomes.
- par analogie, subventionner une Fondation de **droit public**, en charge du pilotage de la Petite Enfance, en tant que « **nouvel employeur** » du tissu des IPE établies sur la commune (ou sur une intercommunalité) ; les rapports entre la Fondation de droit public et la commune reposent sur un principe d'**indépendance** ce qui met cette dernière à distance de la gouvernance de ce domaine alors que la Fondation en obtient la **maîtrise complète**... par extension (même si le modèle statutaire est très

différent) on peut rapprocher cette délégation de celle qui est pratiquée par un mandat à une SA de gestion.

- finalement, rechercher une **maitrise optimale** de la gouvernance du secteur en **municipalisant** l'ensemble du dispositif, soit en l'intégrant « **complètement** » ou « **partiellement** » dans les services de l'administration communale.

En résumé, on constate sur le schéma de la page précédente que :

- le modèle actuel de subventionnement de l'action associative fonctionne comme un « mille-feuille administratif » avec empilement de subventions et une maitrise quasi-inexistante
- le modèle des interfaces repose toujours sur des mécanismes de (re)subventionnement en engendrant la création de nouvelles structures plus ou moins opérationnelles et plus ou moins coûteuses pour une maitrise complète uniquement dans le cas de la Fondation de droit public
- le modèle du service public avec l'intégration de la Petite Enfance dans l'administration communale vise une maitrise complète des processus avec, en corollaire, une augmentation significative de la charge

Finalement, selon les modèles, la commune est toujours « omniprésente » sur le plan financier mais plus ou moins en responsabilité et en maitrise. Dès lors, le choix de modèle se construit selon un gradient d'exigences qui croise différents paramètres tels que ressources financières et humaines, recherche de maitrise et prise de responsabilités ; le tout en lien avec des politiques publiques explicites. Globalement, on considérera quatre grands « modèles » :

- **le maintien du tissu associatif autonome (subventionné)**
- **le recours à la Fondation (de droit privé ou de droit public)**
- **la municipalisation (avec statuts communaux ou sous l'égide de la CCT PE)**
- **le mandat de délégation à une entreprise de service**

Dans le cas de la Ville de Genève, avec une situation actuelle basée sur un dispositif assez complexe faisant cohabiter logique de gestion publique et tissu associatif, et de forts projets de développement sur les cinq ans à venir, le chantier est à la fois nécessaire et dans le même temps très complexe :

- statu quo ?
- modification en profondeur de la gouvernance vers un modèle de « délégation encadrée » ?
- basculement vers le versant d'une gouvernance complètement publique (municipalisation) ?
- réorganisation complète mais progressive, prioritaire sur les nouvelles structures qui verront le jour dans les prochains années ?

Au final, quel que soit le choix opéré, il sera lourd de significations et de conséquences tant pour l'administration communale, les professionnels.les et pour les familles bénéficiaires.

DISPOSITIF ACTUEL EN VILLE DE GENÈVE

Dépendant du Département de la cohésion sociale et de la solidarité, dirigé par Mme la Conseillère Administrative Christina Kitsos, le Service de la petite enfance (SDPE) est chargé de mettre en œuvre la politique « Petite enfance » de la Ville de Genève à travers les structures d'accueil petite enfance (SAPE) subventionnées par les pouvoirs publics. Par ailleurs, il est engagé dans la création de nouvelles SAPE sur son territoire communal. Dans

la perspective d'un accueil de qualité, le SDPE apporte aux structures d'accueil un soutien et un accompagnement dans les domaines suivants :

- la gestion de l'exploitation des structures d'accueil petite enfance
- les salaires
- le contrôle des plans financiers
- la logistique, la technique et l'informatique (hébergement et applications)
- les aspects de formation du personnel et la pédagogie

Un règlement précise les conditions de subventionnement des SAPE de la Ville de Genève articulées à des actions du SDPE auprès des structures d'accueil. Ces actions sont les suivantes :

- le contrôle de la gestion administrative et financière des SAPE
- le contrôle de l'application de la CCT pour le personnel de la petite enfance
- l'assistance aux SAPE dans le domaine pédagogique
- la remise d'informations utiles en la matière et dans le respect de ses compétences

Les relations entre le Service compétent (SDPE) et les lieux d'accueil (SAPE) ont évolué ces dernières années avec la création d'un système de sectorisation géographique. Ce regroupement en secteurs a été mis en place afin de répondre aux transformations du domaine de la petite enfance et de faire face à une gestion administrative de plus en plus complexe. La sectorisation s'est constituée généralement au fur et à mesure de la création de nouvelles structures d'accueil. De ce fait, la structure d'un secteur est en évolution constante, basée sur le consentement spécifique de chaque SAPE et toutes les structures d'accueil ne sont actuellement pas rattachées à un secteur.

Sur le plan opérationnel, le but est de décharger les SAPE du travail administratif et leur donner une ligne de conduite pédagogique cohérente. De plus, ce modèle vise à créer une dynamique de collaboration et de complémentarité entre les lieux d'accueil d'un même quartier. Ainsi, chaque secteur réunit au minimum trois sites distincts et est dirigé par un.e Directeur.trice de Secteur (DS) qui assure la gestion administrative directe (budgets, facturation, comptabilité) et la supervision pédagogique des SAPE conjointement avec les Adjoints.es. Pour ce faire, les DS travaillent en collaboration étroite avec les Adjoints.es de direction qui s'occupent de la gestion pédagogique et de l'encadrement des équipes éducatives au niveau des sites et contribuent à la mise en place de projets fédérateurs sur le secteur.

Ainsi, les objectifs de la sectorisation visent :

- une meilleure gestion des ressources humaines
- l'optimisation des places d'accueil et du taux d'occupation
- une harmonisation des prestations offertes
- un contrôle accru des facturations.

En conséquence, cette approche cherche à améliorer la qualité des services proposés dans ce domaine, notamment :

- l'évolution des approches socio-éducatives
- le développement du travail en réseau
- l'harmonisation des pratiques de fermetures estivales
- l'harmonisation des horaires d'ouverture

Chiffres-clés

En janvier 2021, l'administration municipale comptabilisait **18 secteurs** administratifs Petite Enfance et 7 SAPE non rattachées à un secteur, soit au total :

- 77 SAPE (83 prévues pour décembre 2021)
- réparties sur **84 sites** (88 prévus pour décembre 2021)
- pour **3'997 places** d'accueil (4'172 prévues pour décembre 2021)¹

Ce secteur communal de la Petite Enfance emploie **2'123 personnes**, réparties dans **1'736 postes** (EPT), intégrant les remplacements. Ce personnel présente une sociologie essentiellement féminine (90% de femmes) et est relativement jeune (âge médian de 37 ans – entre 17 au minimum et 77 au maximum). L'ancienneté médiane est de 6 années.

Catégories	Proportion	EPT	Personnes	Âge médian
Cadres	5%	81.8	106	53.4
Personnel éducatif	80%	1'394.1	1'698	40.3
Administration	2.5%	46.0	56	52.0
Intendance	7%	117.5	153	47.1
Apprenti.e.s	2%	31.3	38	22.0
Stagiaires	2.5%	47.2	52	22.3
Bénévoles	1%	18.0	20	52.0
		1'736	2'123	

L'ensemble du dispositif PE représente une charge financière totale de

- Frs. 171'751'189.- sur l'exercice 2019
- Frs. 174'964'891.- sur l'exercice 2020 (soit plus 2% d'augmentation)

Le coût de la place se situe alors autour de :

- Frs. 42'870.- (en 2019)
- Frs. 43'590.- (en 2020, soit plus 2% d'augmentation)

La part salariale est de **83%** de l'ensemble des charges, soit :

- Frs. 142'030'321.- (en 2019)
- Frs. 145'090'917.- (en 2020)

La part « Prévoyance – Assurances – Droits acquis » est de **25%** sur la masse salariale, soit :

- Frs. 35'688'849.- (en 2019)
- Frs. 36'677'270.- (en 2020)

C'est dans le cadre du pilotage de ce dispositif extrêmement conséquent que la Ville de Genève, par le biais de la Conseillère Administrative en charge du dicastère hébergeant la Petite Enfance, a annoncé l'entrée dans une réforme de fond portant sur la gouvernance et les modes de gestion :

« Aujourd'hui, il est temps de faire évoluer un système à bout de souffle et d'agir en réformant la gouvernance de ce secteur. Ensemble, nous allons porter un projet qui doit nous permettre de garantir la qualité de la prestation, d'accroître l'équité d'accès et d'ouvrir de nouvelles places afin de répondre aux besoins des familles. Le Conseil administratif a chargé le Département de la cohésion sociale et de la solidarité d'examiner tous les aspects liés à une municipalisation par étapes du domaine de la petite enfance. »²

¹ Pour rappel, la Ville de Genève prévoit un plan de développement de près de 700 places supplémentaires d'ici à 2027

² Message de Mme la Conseillère Administrative Ch. Kitsos – Lettre d'information de mars 2021

BASES DES TROIS MODÈLES DE GOUVERNANCE ANALYSÉS

En introduction de ce chapitre, il semble important de rappeler ici les bases spécifiques de chacun des deux modèles génériques (en appui du tableau de la page 7 et du schéma en page 11) qui seront travaillés dans la suite du rapport.

Fondations :

Juridiquement, la fondation est prioritairement une personne morale de droit privé, régie par le Code civil suisse (CCS, art. 80 et suivants). Sa définition est l'affectation de biens (qu'ils soient mobiliers ou immobiliers) à un but précis, décidée par le ou les fondateurs. La fondation doit être constituée par un acte authentique passé devant un notaire. Elle est créée par l'affectation d'un patrimoine à un but spécial et doit être placée sous la surveillance de la corporation de droit public (Confédération, canton ou commune) dont elle relève de par son but. Cet organe de surveillance veille à ce que les ressources de la fondation soient utilisées conformément à ses buts. Il s'agit d'une forme juridique relativement rigide. Une fois les buts adoptés lors de la constitution, ceux-ci ne peuvent être changés sans approbation de l'autorité de surveillance. Selon la pratique de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations, le montant minimal du capital initial doit être de Fr. 50'000.-.

Légalement, le statut privé ou public impacte directement sur la constitution et l'organisation d'une fondation mais, en réalité, peu sur sa mission puisque l'un et l'autre des statuts pourraient accueillir une mission de subvention centralisée des associations œuvrant dans la Petite Enfance ou une mission d'employeur unique pour l'ensemble du secteur Petite Enfance.

Néanmoins, on observe que dans la logique du droit **privé**, la fondation fonctionne traditionnellement comme « intermédiaire de pilotage » entre la commune qui subventionne et les associations qui réalisent... sorte de « banque » ou d'extension d'une « commission sociale » posant les axes généraux de la prestation publique mais sans endosser le rôle d'employeur, restant dans les mains des comités associatifs. La fondation est donc autonome et peut agir en toute indépendance, quelques sièges étant réservés à la représentation communale.

Il existe une déclinaison de ce modèle sous la logique du droit **public** où la fondation, indépendante ou dépendante, poursuit un but public, sa constitution nécessitant l'adoption d'une loi et en principe elle est aussi alimentée par le pouvoir public. Elle est donc conventionnée et endosse le rôle d'employeur avec une forte relation de valeurs et de politique publique pour le compte de la commune. Les membres sont, pour la très grande majorité, issus du Conseil municipal et des partis politiques. Dans ce cadre, les associations disparaissent du paysage, ce qui fait dire à certain-e-s que la fondation de droit public est une municipalisation « cachée » où la gestion et les responsabilités ne sont plus complètement assurées au sein de l'administration communale mais à sa périphérie.

Municipalisations :

À l'inverse du modèle précédent, la municipalisation consiste à intégrer l'ensemble d'une prestation publique au sein de l'administration communale. Deux possibilités se présentent alors :

- soit le recours à une intégration complète (appelée « **intégrative** ») où l'organisation et les collaborateur.trices sont placés.es sous les statuts, règlements, directives, prévoyance et salaires communaux
- soit le recours à une intégration partielle (appelée « **juxtapositive** ») où l'organisation est communalisée mais où la CCT Petite Enfance reste la référence en matière

d'échelle de traitement, de prévoyance et de droits aux vacances et à la formation continue faisant cohabiter deux systèmes en parallèle avec les risques d'inégalités, voire de revendications

Dans les deux cas, en sus de la possible augmentation de la masse salariale (dans le modèle intégratif), il y a, dans ce type de réforme (et en fonction de l'état initial du pilotage communal³) une opportunité à créer ou à ajuster des entités de gestion y afférentes, telles que service RH, administration centrale autour d'un nouveau secteur/service de la Petite Enfance. Ce gain en matière d'intégration de la PE dans le « service public communal » nécessite un accompagnement en raison des volumes et des nouvelles identités professionnelles qui seront associés au service à la population. De plus, il y a aussi potentiellement des gains en termes d'économies d'échelles et/ou de rationalisation, notamment sur les consommables et sur l'ensemble de l'administration, de l'intendance et de la logistique.

Plus globalement, cette option répond à l'objectif de reconnaissance et de valorisation des métiers éducatifs, exercés à plus de 90% par des femmes dans le domaine de la petite enfance en Ville de Genève. La municipalisation s'inscrit donc dans un système de valeur de société, important à porter pour un.e élu.e.

Finalement, aucun modèle organisationnel ne concentre tous les avantages en limitant au maximum tous les risques, lesquels dépendent aussi des objectifs stratégiques affirmés de la réforme. Aujourd'hui, la pesée des intérêts au sein des administrations publiques se fait la plupart du temps dans le rapport entre « investissement » et « maîtrise ».

Compte tenu du fait que :

- **l'action associative ne parvient plus, en situation de crise, à assumer pleinement et aux yeux de la population ses prérogatives...**
- **le subventionneur est, au final, toujours responsable...**
- **c'est l'Etat qui attribue l'autorisation de fonctionner (SASAJ)...**
- **la vision politique de la Petite Enfance (nombre de places, couverture du territoire, types d'accueil, soutien aux familles, réponses aux enfants à besoins spécifiques, etc...) repose dans les mains de l'Exécutif...**

... deux grands modèles de réponses sont très souvent mobilisés : la municipalisation ou le recours à une fondation de droit public ou de droit privé. En conclusion et sans entrer dans les détails, voici les principaux mécanismes qui auront une influence majeure dans la pesée des intérêts stratégiques et financiers :

- **la volonté de considérer le domaine de la petite enfance comme une véritable mission de service public ?**
- **la volonté de proposer explicitement ou de renforcer une politique de la petite enfance, voire de l'enfance ?**
- **le degré de maîtrise souhaité sur la prestation ?**
- **la capacité des modèles envisagés à garantir, à court et moyen terme, la création de nouvelles places d'accueil préscolaire ?**
- **la volonté de reconnaître et valoriser les métiers de la petite enfance ?**
- **la volonté de limiter les strates administratives ?**

³ Dans ce cas de la Ville de Genève, le SDPE incarne d'ores et déjà une fonction de pilotage et de plateforme administrative conséquente avec un budget dédié de près de Frs. 5'700'000.-

- **le maintien ou non de la CCT Petite Enfance ?**
- **la soutenabilité financière des différents modèles :**
 - le surcoût, dans le cas de la municipalisation, sur la masse salariale et sur la prévoyance et les droits acquis si les statuts communaux sont favorables ?
 - si elle n'est pas déjà existante, le coût de la création ou non d'une entité de gestion de la petite enfance (service, fondation, mandat..) ?
 - quelques coûts cachés en matière de gestion « induite » telle que RH, finances, contentieux, informatique, tout en tenant compte des ressources de Secrétaires-Comptables fonctionnant d'ores et déjà dans les SAPE ?
 - les économies d'échelle escomptées par rapport à la gouvernance en place
- **le souhait de la population en termes de confiance et de lisibilité de la prestation ?**
- **la capacité à assurer la faisabilité de la réforme ?**
- (...)

MÉCANISMES IMPLIQUÉS POUR LES FUTURES SIMULATIONS

Afin de prendre en compte l'ensemble des variables qui entreraient de manière différenciée dans les différents scénarii choisis, il a été retenu :

- les salaires, les annuités, le 13^e salaire et les charges sociales
- la prévoyance
- les vacances et autres droits acquis
- les coûts de fonctionnement
- les possibles coûts supplémentaires au sein (ou à la périphérie) du SDPE de la Ville de Genève

Globalement et sans entrer dans les détails, il faut retenir les schémas suivants :

Pour le scénario d'une Fondation :

- maintien de la CCT Petite Enfance
- maintien de la prévoyance CCT Petite Enfance
- maintien des acquis en cours dans la Petite Enfance
- financement du fonctionnement de la Fondation

Pour le scénario d'une Municipalisation :

- passage des salaires dans les échelles de traitement communales
- changement de prévoyance pour la caisse de prévoyance Ville de Genève (FOP / CAP)
- passage des acquis sociaux vers les statuts communaux
- évolution (ou non) du SDPE de la Ville de Genève

Selon la demande des mandants pour ce rapport, il faut aussi intégrer dans la modélisation de la « municipalisation », l'idée d'une progression à partir d'un état des lieux actuels, soit une municipalisation par étapes s'appliquant qu'aux nouvelles SAPE, les anciennes devant raccrocher au système au fur et à mesure des opportunités et/ou d'échéances associatives, voire en lien avec une décision politique entrant en force. Cette option nécessite de fixer un « rythme » (possiblement plus ou moins rapide) pour le « rattrapage » progressif des SAPE existantes dans le modèle final de la municipalisation. Ce modèle de gouvernance hybride (municipalisé et subventionné) est par exemple appliqué à la Ville de Lausanne dont le nombre de structures d'accueil de la petite enfance est proche de celui de la Ville de Genève.

PRINCIPES DE BASE POUR CONSTITUER UNE SIMULATION « FONDATION » (DROIT PRIVÉ / DROIT PUBLIC)

Pour la Ville de Genève, le passage de la situation actuelle vers une gestion de la Petite Enfance déléguée à une Fondation se jouerait essentiellement :

- sur le plan financier par le subventionnement du fonctionnement de la Fondation
- sur le plan politique et organisationnel par la concentration des pouvoirs au sein d'une entité elle-même subventionnée (de droit privé) et, selon son orientation, employeur unique (de droit public) avec des délais de mise en œuvre très significatifs
- sur la décision de transférer des ressources de supports administratifs (RH et finances notamment) au sein de la Fondation de droit public ou de les conserver de manière centralisée au sein du Département (dans le premier cas, il s'agira de décider sous quel statut les collaborateurs.trices administratifs.ives seront placés.es : maintien des acquis communaux ou passage à la CCT Petite Enfance avec des coûts induits)

De manière générique, sur le plan financier :

- montant minimal pour la constitution de la Fondation : Frs. 50'000.-
- hébergement annuel de la Fondation : entre Frs. 0.- et Frs. 50'000.- (selon moyens immobiliers de la commune)
- jetons annuels de présence pour les membres du Conseil : env. Frs. 50'000.-
- frais annuel de fonctionnement : env. Frs. 100'000.-

→ soit un budget de démarrage d'environ Frs. 200'000.- à Frs. 300'000.-

Déclinaison « privée » de la Fondation :

Dans ce cas, l'ensemble du dispositif reposerait sur un tissu associatif avec un subventionnement par la Fondation. En conséquence, il n'y a pas de changement significatif de la gouvernance du domaine (maintien des comités existants), notamment des difficultés d'ouvrir de nouvelles SAPE alors que des comités sont de plus en plus difficiles à identifier et mobiliser. Avec cette mission « restreinte », on peut considérer que l'ensemble des ressources en personnel pour piloter, gérer et faire fonctionner la Fondation pourra être pris sur les ressources actuels du SDPE avec le soutien des services supports de l'administration communale, n'engageant dès lors pas de coûts supplémentaires, autres que la création et le fonctionnement en propre de la structure « Fondation » elle-même (environ Frs. 300'000.- par an). Toutefois, la question du transfert (ou non) de personnel de la Ville vers la Fondation doit être analysée. Par ailleurs, et selon les prérogatives attribuées à la Fondation, en concertation avec les associations, il est possible d'envisager des économies d'échelles sectorielles par rationalisation des achats et des fournisseurs.

Déclinaison « publique » de la Fondation :

En premier lieu, il faut souligner le temps de création d'une telle fondation en regard des enjeux législatifs et du processus de mise sur pied, notamment la dissolution d'une vingtaine de comités, dont certains fonctionnent bien (temps estimé d'environ cinq années selon un rapport commandité en 2017 pour aboutir à une fondation opérationnelle). Cette relative lenteur dans la conception va aussi ralentir de fait la création de nouvelles SAPE (700 nouvelles places planifiées à horizon 2027), ne permettant pas d'atteindre les résultats du programme de législature (cible à environ 1'000 places d'accueil). Assurant un rôle d'employeur autonome et de responsabilité complète sur les prestations, la Fondation devra se doter de ressources humaines adressées à des missions de comptabilité, de planification, de pilotage et de gestion RH, voire diverses fonctions de soutien aux SAPE

(éducatives et/ou cliniques...)⁴. Il s'agira alors de déterminer dans ce scénario, s'il y aura une intégration de toute cette gestion administrative :

- au sein de l'administration communale (avec ou sans ressources supplémentaires) ?
- au sein de la Fondation, engageant de facto des coûts supplémentaires puisque le Service de la petite enfance de la Ville de Genève subsistera, en particulier pour planifier les nouvelles places, rechercher des opportunités en termes de locaux, gérer l'octroi de la subvention à la fondation. La question des conditions de transfert d'une partie des postes du Service de la petite enfance vers la Fondation sera posée avec une potentielle dégradation des conditions salariales des personnes transférées vers la Fondation. Sur ce dernier point, il faut noter l'existence en Ville de Genève d'une possibilité contractualisable de délégation de compétences, assurant le maintien des droits acquis.

Selon le choix final et en fonction de la volumétrie des postes et EPT en jeu au moment de la modification organisationnelle, il faut prévoir un investissement conséquent pour structurer et stabiliser une telle Fondation. Entrent possiblement dans cet investissement :

- les fonds propres de départ
- le transfert de la quasi-totalité du SDPE (exception faite de 1 ou 2 EPT pour le pilotage politique de la Fondation à partir du/de la magistrat.e en charge), pesant actuellement près de Frs. 5'700'000.- au budget 2020 (pour un dispositif total proche de Frs. 170'000'000.-, subventionné à hauteur de Frs. 120'000'000.-)
- un service informatique
- une direction juridique
- une direction RH
- une direction financière
- une direction « Métiers »
- des loyers

Par comparaison, la Fondation genevoise pour l'Animation socio-culturelle (FAS'e)⁵ présente un budget « Pilotage & Administration » de Frs. 6'500'000.- (soit 12% du budget total), réparti en :

- Frs. 3'400'000.- pour les postes du Secrétariat Général
- Frs. 3'100'000.- pour le « back-office » au sens large (finances, RH, informatique et loyers)

Raisonnement, la constitution d'une telle Fondation PE impliquerait donc un investissement de près de **Frs. 8'000'000.- à 10'000'000.-**. Au final, ce scénario impliquerait pour la Ville de Genève, une rebudgétisation de sa subvention « Petite Enfance » en lien avec le cadre légal légitimant cette Fondation. Ainsi, il s'agira de calculer de manière assez fine les transferts de charges possibles (Ville vers Fondation) en comparaison des nouvelles charges de fonctionnement engendrées par cette option.

Sur le plan politique et organisationnel :

En cas de choix politique de ce nouveau schéma organisateur (privé ou public) et de son acceptation par le Conseil Municipal, le Grand Conseil et cas échéant le peuple (sur le scénario de la Fondation de droit public), un calendrier de budgétisation et de déploiement sera alors nécessaire (par chronologie d'action) :

1. communiquer la décision aux actuelles associations et comités en fonction

⁴ Pour rappel, dans cette option le personnel des SAPE resterait placé sous les statuts de la CCT Petite Enfance

⁵ La FAS'e dispose de 47 centres (maisons de quartier, centres de rencontres, etc...) et de 14 équipes de travail social hors-murs (TSHM), ce qui représente 500 EPT (1'200 à 1'500 personnes) pour un budget 2021 de Frs. 55'600'000.-

2. mettre à disposition le capital de départ
3. identifier les membres fondateurs de cette nouvelle entité
4. fixer le cadre des représentations souhaitées / nécessaires dans la Fondation
5. mettre à disposition un lieu pour la Fondation (espace de travail, adresse postale...)
6. élaborer un budget de fonctionnement
7. transférer et/ou recruter les professionnels, les entrant dans le staff
8. établir une convention de prestations entre la commune et la Fondation
9. établir les principes de gouvernance entre la Fondation et les associations
10. garantir les flux financiers allant de la commune aux SAPE via la Fondation
11. entrer dans un fonctionnement stabilisé selon des cycles annuels de gestion et répondant aux exigences de l'Autorité cantonale de surveillance des Fondations et des Institutions de prévoyance (ASFIP) sur la base notamment d'un plan stratégique de déploiement de places d'accueil

En complément de ce plan d'action plutôt « technique », il restera à la Fondation de décider, sans réelle influence possible de la Ville de Genève, comment se positionner :

- en tant que potentiel employeur unique devant les directions et les équipes
- face à la population et aux familles en tant que lieu de coordination et d'action pour la Petite Enfance
- au sein du réseau cantonal et régional comme répondant communal de cette prestation sensible

Dans ce sens, la destinée de la Fondation, et donc de la Petite Enfance, repose entièrement entre les mains de ses membres avec comme quasi-certitude que les spécialistes de l'éducation du jeune enfant n'y seront pas (ou très peu) représentés. Il y a donc de nombreux risques associés :

- politique de couverture du territoire et réponse aux besoins de places de crèches ?
- politique tarifaire ?
- politique éducative à l'adresse des enfants à besoins particuliers et des familles dans la précarité ?
- continuité et cohérence dans les trajectoires de la petite enfance vers l'enfance (scolarité) et la jeunesse (intégration et emploi) ?
- synergies et coopération entre les soutiens au sein de la petite enfance et les missions élargie du Département de la cohésion sociale et de la solidarité ?
- positionnement face aux enjeux de réseaux et de gouvernance cantonale et fédérale ?
- politique RH et conditions de travail, stratégies de management ?
- (...)

Ainsi, la Fondation fonctionnera comme « employeur unique » et assurera l'entièreté des coûts et charges sans autres produits que la subvention communale et les émoluments des parents avec un surcoût significatif pour le fonctionnement de la structure, incombant de facto à la commune sans maîtrise renforcée, si ce n'est un pilotage « indirect » par la représentativité des sièges au sein de la Fondation.

Globalement, les différentes expériences de telles structures au sein de la Petite Enfance démontrent une certaine complexité car le débat politique (idéologies, valeurs, représentations, etc...) est reporté directement au sein du Conseil de Fondation, lui-même employeur autonome ou pilote de la subvention. Si l'objectif de départ, annoncé et assumé, est celui de la recherche de maîtrise, l'option de la Fondation reste une « demi-mesure » sur l'échelle de gradation.

En conclusion, vu sous l'angle strict de la délégation de tâches, le scénario de la Fondation est plutôt intéressant. Par contre, compte tenu du fort investissement financier, la Ville de Genève restera peu, voire pas, maître du pilotage de ce domaine devenu très sensible aux yeux des parents... sauf à devoir construire un système de pilotage politique, chapeautant la Fondation et augmentant la complexité voire le risque « d'usine à gaz ». Enfin, la mise en place d'une Fondation de droit public ne permettra ni de garantir la création de nouvelles places d'accueil préscolaire à court et moyen terme, ni de valoriser les métiers de la petite enfance, ni de reconnaître l'accueil préscolaire comme une véritable mission de service public.

PRINCIPES DE BASE POUR CONSTITUER UNE SIMULATION GÉNÉRIQUE DE « MUNICIPALISATION »

Comme évoqué dans la partie « modèles de gouvernance », la municipalisation (dans sa déclinaison « intégrative ») repose sur une logique d'absorption complète de toutes les ressources humaines actuellement dispersées dans les différentes SAPE sur le territoire communal. Il s'agit donc de rapatrier des personnels placés sous l'égide que la CCT PE au sein de l'administration communale avec son règlement du personnel, sa politique salariale et de prévoyance ainsi que les acquis sociaux complémentaires. Dès lors, selon l'écart entre les conditions de la CCT PE et celles offertes par la Ville de Genève, les surcoûts peuvent être plus ou moins importants.

Afin de produire une estimation fiable des surcoûts potentiels pour une option de municipalisation, il faudra prendre en compte tous les paramètres spécifiques, notamment :

- les ajustements des salaires
- le changement de prévoyance
- les ajustements sur le droit aux vacances
- le transfert des acquis sociaux

De plus, une municipalisation devra aussi intégrer l'hypothèse d'une mise à niveau nécessaire (ou non) du SDPE par rapport à sa situation actuelle et à sa capacité de piloter et gérer l'ensemble du dispositif, une fois les associations dissoutes et l'ensemble du personnel rapatrié.

Données de base :

Afin de garantir les meilleures conditions pour mener les calculs d'impact, il s'agira prioritairement de réunir les données suivantes, à partir de l'état actuel, afin de constituer une base de données solide en vue des simulations attendues :

Vue globale :

- masse salariale totale
- nombre total d'EPT et nombre total de personnes
- distribution par genre
- pyramide des âges pour l'ensemble des collaborateurs/trices concernés.es
- ancienneté médiane (ainsi que mini – maxi)
- conditions contractuelles pour toutes les assurances et caisses, accompagnées de leurs complémentaires (AVS-AI-APG, Assurance Chômage, LAA, maladies et accouchements, allocations familiales, etc...)

Vues par catégories :

- regroupement des EPT par fonctions
- données par fonctions (genre, âge, ancienneté)
- masses salariales par fonctions

- coûts de la prévoyance et des assurances par fonctions
- coûts des droits acquis par fonction

Vues individualisées (pour chaque collaborateur.trice) :

- fonction
- temps de travail
- âge
- genre
- ancienneté
- niveau d'annuités

Mécanismes de référence appliqués actuellement pour la Petite Enfance

En complément de ces données à rassembler, il faudra aussi constituer le référentiel de comparaison entre les conditions CCT PE et les conditions Ville de Genève. En ce qui concerne les mécanismes actuellement en vigueur pour les personnels de la PE, on retiendra :

- un 13ème salaire progressif
- une gratification par années de service
- une prime d'ancienneté
- une participation à l'Assurance-Maladie à hauteur de Frs. 70.- par personne
- un niveau de participation AVS & AC de 6.375%
- un niveau de participation aux Allocations Familiales de 2.450%
- une contribution au 2ème pilier de 9.980%
- une participation à l'Assurance-Accident de 2.126%
- une participation à l'Assurance-Maternité de 0.046%
- une contribution à l'Assurance Perte de gain de 3.730%
- une contribution au Fonds de décès de Frs. 1.- par personne
- une allocation de naissance
- une participation aux frais de déplacement (selon directives)

Sur le plan des salaires :

À partir de toutes ces données, la simulation pourra dans un premier temps s'opérer en coulisant toutes les fonctions CCT Petite Enfance dans le tableau des échelles de traitement de la Ville de Genève, en gardant (ou non) comme référence le niveau de salaire ou l'échelon d'ancienneté, donnant finalement de nouvelles masses salariales. Ces éléments ne représentent qu'une première simulation et restent bien évidemment ouverts à la discussion et aux ajustements RH. En effet, comme d'autres communes, la Ville de Genève, n'a certainement pas aujourd'hui dans sa liste de fonctions et ses échelles de salaires, l'ensemble des métiers liés à la Petite Enfance. En conséquence, des arbitrages seront nécessaires en amont de la translation des fonctions terme à terme. Ainsi des fonctions spécifiques comme « Psychomotricien.ne » ou « Aide », voir « Auxiliaire » risquent d'être complexes à intégrer et nécessiteront des créations ou de légères contorsions.

En la matière, il s'agira de définir la meilleure voie entre :

- une approche à « salaires constants » avec, en conséquence, une péjoration possible des annuités acquises
- une approche à « annuités constantes » avec, en conséquence, un surcoût potentiel assez important

Dans ce domaine, le raisonnement est pris en tension entre deux logiques : celle du financement (protéger le budget en limitant les surcoûts) et celle des acquis (conserver les

droits acquis pour la sérénité des relations de travail). Il s'agira donc de mener une pesée des intérêts afin de voir quelle est la meilleure efficacité globale.

Sur un plan plus analytique, il faudra aussi associer à ces calculs d'impacts salariaux des variables d'écart (entre CCT PE et Ville de Genève) telles que :

- la durée officielle de travail hebdomadaire
- le coût et/ou le système de récupération des heures supplémentaires
- l'existence d'un 13^e salaire
- le système d'annuité (rythmes, progressions, plafonds, ajustements, etc...)
- l'existence de gratifications (décennies de carrière, pénibilité, etc...)
- la participation à l'Assurance Maladie

Sur le plan des vacances :

Ce nouvel item nécessite un point de vigilance sur les référentiels statutaires au sujet du droit aux vacances. En effet, les communes ont traditionnellement un droit aux vacances plus ou moins similaire avec ce que la CCT PE prévoit pour les personnels administratifs par contre, il peut y avoir un fort écart avec ce qui est prévu par la CCT PE pour les personnels éducatifs. Il faut aussi considérer que les périodes de fermeture des SAPE (vacances, été, etc...) influencent aussi fortement les volumes de vacances et les règles en la matière.

Dès lors, un arbitrage sera nécessaire pour décider si la question des vacances doit être « ajustée » ou non. En fonction de la décision et selon les écarts identifiés compte tenu des volumes en jeu, il n'est pas erroné d'envisager une augmentation significative, s'ajoutant aux autres ajustements purement salariaux. À noter toutefois, que compte tenu de la perte potentielle d'avantages sur les vacances entre la situation actuelle et celle à venir, les négociations risquent de porter sur le maintien des acquis avec une masse salariale qui serait augmentée annuellement de près de 10% en moyenne. Ce chiffre ressort des différents chantiers de municipalisation connus à ce jour.

Sur le plan de la prévoyance :

Pour cette partie de la simulation portant sur la prévoyance et ses différentes composantes, il sera nécessaire de prendre en compte, à partir de la pyramide des âges et des données individuelles, les questions de :

- rente annuelle de retraite
- rente annuelle d'invalidité
- rente annuelle de survivant
- rente annuelle d'orphelin

Il est impératif de commencer par comparer les plans de prévoyance, notamment sur les items suivants :

- type de plan
- seuil d'entrée
- salaire assuré
- âge de retraite
- rente d'invalidité
- contributions

La répartition du personnel à municipaliser, par tranches d'âge de dizaine en dizaine, montrera quel est le poids relatif des différentes « générations » :

- de 20 à 35 voire 40 ans
- de 40 à 50 voire 55 ans
- au-delà de 55 ans

Il s'agira de prévoir pour la simulation, une comparaison des effectifs de référence basés sur les personnes présentes à la fois dans l'offre actuelle de prévoyance pour la CCT PE en Ville de Genève et replacées dans les conditions de la CAP, prévues pour les personnels communaux. Ensuite, les prestations de retraite actuellement en vigueur devront être recalculées avec un taux d'intérêt de projection. De leur côté, les prestations de libre passage intégrées dans la prévoyance actuelle devront être converties en années d'assurance dans le système CAP. De plus, les salaires AVS (13ème inclus si c'est le cas) pris en compte correspondent :

- dans la prévoyance PE actuelle aux salaires selon la CCT PE
- dans le plan CAP, aux traitements « après coulissage » selon les échelles du personnel de la Ville (y. c. adaptation pour les jours de vacances)

De plus, il faudra tenir compte du fait que :

- seules les personnes dont le salaire AVS est supérieur au seuil d'affiliation prévu par le règlement de la Caisse de Prévoyance (CP) du personnel de la Ville de Genève seront considérées
- quelques membres du personnel (notamment des apprentis.es) ne pourront donc pas entrer dans la prévoyance Ville de Genève
- les prestations seront calculées uniquement sur la base des années de cotisation rachetées grâce au libre passage constitué auprès de la prévoyance CCT PE
- pour les personnes ayant dépassé l'âge de retraite réglementaire de la CP du personnel de la Ville de Genève, la rente de retraite est calculée sur la base des facteurs pour le calcul de la rente de retraite ajournée en fonction de la rente acquise et de l'âge atteint en 2021
- les personnes de plus de 62 ans auront-elles la possibilité d'être affiliées jusqu'à l'âge de la retraite de 64 ans ou au-delà ?
- une compensation de la baisse de prestations de retraite des personnes de plus de 58 ans (rachat de l'employeur) sera-t-elle prévue ?
- le nouvel effectif d'assurés.es pourrait avoir un impact significatif sur la démographie totale de la Caisse de pension du personnel de la Ville de Genève
- les conditions de reprise des cas de prestations (invalidité et décès) devront être définies

En conséquence, on peut s'attendre à ce que :

- les cotisations des employés.es restent quasiment inchangées entre les deux systèmes
- les cotisations de l'employeur augmenteront très certainement dans le plan Ville de Genève
- les prestations de retraite et d'invalidité augmenteront dans des proportions similaires ; seule exception : pour les personnes proches de l'âge de la retraite, une légère baisse des rentes de vieillesse pourrait apparaître à hauteur de 2% à 4% (facile à compenser par un versement extraordinaire)

Attendu que les conditions de prévoyance offertes par la Ville de Genève pourraient être significativement meilleures que celles offertes actuellement par la prévoyance CCT PE, un surcoût en découlera assez logiquement. Bien évidemment, ce surcoût au moment de l'intégration des personnels PE en Ville de Genève, augmentera de manière plus ou moins linéaire avec les évolutions de carrières, les anciennetés et le vieillissement du personnel.

Sur le plan des autres prestations sociales et couvertures :

Il faut prévoir des différences sensibles sur l'Assurance Complémentaire (LAA) en raison d'un partage différent et sur l'Assurance Indemnités journalières maladies (présence ou non

d'une police d'assurance et, le cas échéant, avec quelles conditions). Plus généralement, la comparaison entre deux systèmes de cotisations sociales (hors LPP), mettra possiblement en évidence des disparités sur :

- le niveau de participation LAMal
- le financement employeur pour l'Assurance Accidents professionnels et l'Assurance Accidents non-professionnels
- le financement employeur pour l'Assurance complémentaire LAA
- le financement employeur pour l'Assurance Indemnités journalières maladie et accouchement
- le financement employeur pour les Allocations familiales
- le niveau de participation AVS, AI, APG
- le niveau de participation pour l'Assurance Chômage
- le niveau de participation pour l'Assurance Maternité
- le niveau de participation pour l'accueil préscolaire

En conclusion de ce chapitre, il faut souligner que la CCT PE, actuellement en vigueur, impose d'ores et déjà le financement de charges construites sur un référentiel différent de celui des statuts du personnel de la Ville de Genève. Les possibles surcoûts du scénario de la Municipalisation restent donc « moyens » à « faibles ». Par contre, le coulisage des fonctions dans l'échelle de traitement de la Ville de Genève et l'harmonisation de contrats d'assurance pourraient occasionner des surcoûts significatifs. De plus, il faut prendre en compte un autre effet collatéral, non strictement financier : la complexité de la négociation sur des items en défaveur pour le personnel de la Petite Enfance avec de possibles détériorations des acquis sociaux. Face à cette situation, la tentation de maintenir des exceptions est forte... mais possiblement toxique dans la construction d'un système potentiellement bancal et inégal sur la durée.

Entité(s) organisationnelle(s) liée(s) au pilotage et à la gestion de la Petite Enfance

Comme évoqué précédemment, en municipalisant de manière intégrale la Petite Enfance, il y a trois conséquences majeures qui en découlent :

1. l'arrêt du fonctionnement des associations et de leurs comités
2. le rapatriement et/ou le développement de toutes les unités administratives et de management en soutien aux SAPE municipalisées
3. la mise en place d'une « chaîne organique de commandement », allant du politique (Département) jusqu'à l'opérationnel (responsabilités locale des SAPE)

Compte tenu des ressources dont dispose actuellement le SDPE pour les processus dont il a entièrement ou partiellement la charge, l'option de la municipalisation oscillera entre une logique de « transfert » à moindre coût et une logique de « redéploiement » reposant sur un surcoût potentiellement significatif. À ce jour, le dispositif peut compter sur :

- du personnel administratif (secrétaires, secrétaires-comptables)
- des responsables de secteurs
- des cadres directement au sein du SDPE

Sur ces ressources, la municipalisation n'aura potentiellement que des effets à la marge, notamment, et si cela s'avère nécessaire, l'intégration de certaines fonctions dans les statuts communaux, selon la logique de municipalisation générique. Par contre, le chantier doit impérativement passer par une analyse fine des toutes les activités :

- assurées actuellement par d'autres services de la Ville de Genève et possiblement à stabiliser en l'état

- assurées actuellement par d'autres acteurs ou très ponctuellement par des services de la Ville de Genève, dont la municipalisation fait basculer la faisabilité de poursuite vers une réelle limite d'exploitation

Voici quelques exemples qui reviennent régulièrement dans ce type de chantier de municipalisation :

- service RH : c'est une chose de passer les salaires... cela en est une autre d'assurer la totalité du processus RH (recrutements, gestion des absences, intégration des évaluations périodiques, contentieux, etc...)
- intendance : selon la logique d'une recherche d'économie d'échelle en la matière, le volume de la PE en Ville de Genève nécessite d'imaginer une « centrale d'achats »
- gestion financière : même si l'on imagine garder une décentralisation dans les SAPE des unités comptables (notamment pour la proximité avec les parents), la municipalisation impose d'élargir le processus de gestion financière (budgets consolidés, suivi des imputations, contentieux, contrôle interne, etc...)

Dans tous les cas, une grande partie voire la totalité de ces tâches sont dès aujourd'hui assurées par les services de la Ville de Genève. Une gestion raisonnable du projet de réforme oblige à questionner la faisabilité de maintenir ce système, voire de le renforcer légèrement par des tâches liées à la maîtrise complète des prestations et des ressources engagées. À l'inverse, en considérant aussi l'ouverture de 700 places supplémentaires, est-ce que le système actuel pourra absorber l'ensemble des tâches ou sera-t-il nécessaire de créer des unités administratives supplémentaires, voire d'intégrer ces processus dans un Service de la Petite Enfance plus autonome et moins dépendant d'autres services de la commune (RH et finances en propre ? logistique en propre ? etc...).

Globalement, il ressort de cette partie d'analyse et de projection que la municipalisation pose, en plus des enjeux salariaux et de droits acquis, des questions de volumétries sur les processus de gestion et de fonctionnement du domaine. Ainsi, le pilotage pédagogique ne nécessitera pas de ressources supplémentaires, par contre les fonctions de support pourraient, selon le diagnostic actuel et la projection sur les années à venir, imposer des investissements financiers, voire immobiliers selon le type de centralisation et de besoins en locaux pour ce faire.

Finalement, il faut aussi questionner le lien entre un domaine de la PE totalement intégré à la commune et le pilotage politique et institutionnel de ce dernier. En effet, dans le cas de Carouge, le scénario de la municipalisation complète a mis en évidence que le potentiel « Service de la PE » devenait plus important en taille et volumes que certains départements de la commune. Il y a donc des enjeux organiques qui peuvent aller jusqu'à estimer que l'Enfance, voire la Jeunesse, nécessite une position plus importante que celle d'un « service ». Il en va de questions organisationnelles, processuelles, voire symboliques en termes, par exemple, de programme de législation.⁶

SPÉCIFICITÉS LIÉES À LA DYNAMIQUE « PAR ÉTAPES » DE LA MUNICIPALISATION

Comme évoqué en page 17 du présent rapport, l'option « progressive » de la municipalisation vise à démarrer la réforme avec les nouvelles structures PE qui seront déployées après une décision politique (courant 2021 ou durant l'exercice 2022, voire plus

⁶ À l'instar du titre du Communiqué de presse de la Ville de Lancy : « Un vote historique municipalise les crèches et garderies, faisant doubler l'effectif de la Mairie de Lancy » (mai 2021)

tard). Ainsi, cette version de la municipalisation dépendra des chiffres-clés des prochaines SAPE, planifiées d'ici à 2027 (700 nouvelles places), afin de calculer :

1. les coûts induits par l'**intégration progressive des futurs personnels d'ici à 2027** (phase 1)
2. les coûts induits par le **rattrapage progressif des SAPE actuellement en fonction** selon une planification à établir en fonction de critères définis comme « l'état de santé » des différents secteurs et les contraintes budgétaires (rythme plus ou moins rapide de la phase 2)

Concernant la phase 1 :

Durant cette phase, seules les « nouvelles » SAPE qui seront progressivement ouvertes basculeront dans le régime des statuts communaux. Cette logique permet de retrouver des volumes raisonnables et garantit la faisabilité de la réforme (cf. municipalisations réalisées par des communes antérieurement avec peu, voire très peu, de lieux d'accueil).

Dans ce cas, et quel que soit le nombre de SAPE créées année après année, l'ensemble des coûts sont rapportés aux règles de calculs énoncées dans le chapitre « Municipalisation générique ». Ainsi, les questions de positionnement des fonctions dans les échelles de la commune ainsi que les enjeux salariaux (entrée à salaire constant ou entrée à annuité constante), de prévoyance (changement de caisse) et de droits acquis restent pertinents dans cette option avec des coûts limités et étalés dans le temps contrairement à une municipalisation complète en bloc.

Par contre, en contrepoint de la face somme toute « allégée » de la réforme, il faut souligner les défis liés à un processus en plusieurs étapes, notamment le fait de piloter, gérer et faire vivre socialement un système basé sur une « double géométrie » : d'un côté, les SAPE actuelles qui poursuivent, pour un temps, leurs gestions selon la gouvernance actuelle ; de l'autre, des SAPE qui seront municipalisées dès leurs créations. Même si rationnellement, il n'y aura pas de grands changements éducatifs ou pédagogiques ni même en termes de qualité ou d'organisation des prestations, l'accompagnement et la communication devront être particulièrement soignés afin de minimiser le risque d'un ressenti d'un système « à deux vitesses ». Il s'agira notamment de s'inspirer et de capitaliser sur la pratique lausannoise.

Concernant la phase 2 :

Dans le fond, c'est bien l'enjeu principal de cette option, soit la question du rythme de rattrapage de la municipalisation adressée aux SAPE actuellement en fonction. Là encore, tous les items de coûts / surcoûts restent valables en termes de calculs mais la complexité augmente avec le choix qui devra être fait pour les coulissages car le rattrapage pourra s'étendre sur plusieurs années :

- entrées à salaire constant : quasiment aucun surcoût la première année de municipalisation (avec une perte de capital pour les employés.es) mais une augmentation linéaire par la suite qui fait que plus le rattrapage est tardif, plus la perte de capital sera importante pour les collaborateurs.trices entrant dans la municipalisation, notamment les derniers.ères
- entrée à annuité constante : le coût est réel dès le passage à la municipalisation et à chaque « lot » de rattrapage, le budget subit un à-coup, bien sûr estimable à l'avance mais potentiellement plus délicat à faire passer en Conseil Municipal et/ou en Commission des Finances

En résumé, il faut avoir en tête ce type de matrice :

	Entrée à salaire constant	Entrée à annuité constante
Rythme rapide de rattrapage	Surcoût salarial mais peu d'écart sur la perte de capital « Annuités » entre collaborateurs.trices	Budget conséquent à faire voter... quasiment dans l'esprit d'une municipalisation en une seule bascule
Rythme moyen de rattrapage	Idem avec écart grandissant	Politiquement, prévoit une logique d'investissement sur deux ou 3 phases de rattrapage
Rythme lent de rattrapage	Idem avec écart potentiellement difficile à piloter ; risque d'inégalités de traitement	Associer l'ouverture de nouvelles SAPE avec le rattrapage d'autant de SAPE... recherche d'un « agreement » politique

En conclusion de ce chapitre, il faut souligner le pragmatisme de cette option qui permet de garantir l'ouverture de nouvelles places d'accueil, ainsi que son attrait pour un lissage des coûts induits par ce choix de gouvernance entrant en vigueur progressivement. Toutefois, certaines décisions pourront impacter plus ou moins lourdement le scénario et devront être analysées à l'aune des risques de perceptions par les collaborateurs.trices et/ou par la population, bénéficiaire de la prestation nouvellement municipalisée. Cette option nécessitera plus d'efforts de communication et d'accompagnement au changement que les autres options, même si ce vecteur sera important pour n'importe quelle option choisie.

ANALYSES DE FAISABILITÉ STRATÉGIQUE ET ORGANISATIONNELLE

Afin d'avoir une vision exhaustive des opportunités et risques pour la Ville de Genève, les différentes options sont soumises à une analyse « stratégique » et « organisationnelle » de type **Avantages** et **Inconvénients**.

Scénario 1 : FONDATION DE DROIT PRIVÉ

Avantages	Inconvénients
Une gestion « déléguée »	La non reconnaissance d'une mission de service public
Une réforme en une seule phase	Une confirmation de délégation des prestations aux associations
Une logique de subventionnement « centralisé »	Une absence de rupture de gouvernance
Une représentation plus ou moins panachée	Une difficulté accrue d'ouverture de nouvelles SAPE en raison du manque de comités
Le maintien de la CCT PE sans risque de revendications	Le maintien d'une position « réactive » pour la Ville
Des surcoûts limités à la création et au fonctionnement de la structure	Un pilotage par des idéologies en possible contradiction avec les logiques de professionnalisation des réseaux Ville de Genève / Canton / Confédération
De possibles économies d'échelles	
Possibilité de rationalisation des systèmes de gestion	

	<p>Un investissement d'environ Frs. 300'000.- à Frs. 500'000.- par an (+ 0.3% du budget actuel) pour un fonctionnement « simple » de la Fondation</p> <p>L'absence de valorisation des métiers de la petite enfance exercés à près de 90% par des femmes</p> <p>Un risque de péjoration des conditions salariales des personnels de la commune qui pourraient être transférés vers la Fondation</p> <p>Une strate administrative supplémentaire en sus du Service de la Petite Enfance</p> <p>Deux interlocuteurs institutionnels pour les directions SAPE : Département (Commune) et Fondation</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Modèle de prise de contrôle de la Petite Enfance par un organe intermédiaire mais très indépendant de la Commune sans modification profonde de la gouvernance avec un surcoût puisqu'il y a deux entités à subventionner : la Fondation (direct) et la Petite Enfance (indirect).

Scenario 2 : FONDATION DE DROIT PUBLIC

Avantages	Inconvénients
<p>Une gestion « déléguée » de service public</p> <p>Une réforme en une seule phase</p> <p>Un rôle d'employeur « unique »</p> <p>L'arrêt d'associations / de comités peu performants</p> <p>Une logique de subventionnement « centralisé »</p> <p>Une représentation plus ou moins panachée</p> <p>Le maintien de la CCT PE sans risque de revendications</p> <p>Des surcoûts limités à la création et au fonctionnement de la structure</p> <p>De possibles économies d'échelles</p>	<p>Un temps long (env. 5 années) pour constituer et mettre en route la Fondation, ainsi qu'un risque de ne pouvoir aboutir faute d'obtenir toutes les validations nécessaires</p> <p>Dans l'intervalle, l'impossibilité de garantir l'ouverture de nouvelles places d'accueil</p> <p>La dissolution en bloc de près de vingt comités associatifs dont certains fonctionnent bien</p> <p>Une absence de rupture de gouvernance</p> <p>Un suivi à distance par la Ville et le Département</p> <p>Une forte représentation politique (politisation de la gestion de la Petite Enfance)</p> <p>Un investissement de près de Frs. 10'000'000.- par an (+ 6% du budget actuel) pour le fonctionnement complet de la Fondation en tant qu'employeur unique</p>

	<p>L'absence de valorisation des métiers de la petite enfance exercés à près de 90% par des femmes</p> <p>Une strate administrative supplémentaire en sus du service de la petite enfance</p> <p>Un risque de péjoration des conditions salariales des personnels de la commune qui pourraient être transférés vers la Fondation</p> <p>Exemple pris sur le modèle « Fondation pour le Logement » mais sans être employeur ni prestataire</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Modèle d'employeur unique avec un pilotage plus politique, donc partisan, de cette prestation qui entre dans l'administration publique par la petite porte sans garantir l'ouverture des nouvelles places d'accueil à horizon 2027, ni revaloriser les métiers de la petite enfance et avec un coût d'entrée élevé.

Scenario 3a : MUNICIPALISATION EN BLOC

Avantages	Inconvénients
<p>Une réforme claire et lisible par tous</p> <p>Une sortie du tissu associatif et d'un important subventionnement sans maîtrise</p> <p>Une maîtrise augmentée de la planification territoriale pour le déploiement des nouvelles SAPE</p> <p>La garantie d'ouvrir les nouvelles places d'accueil planifiées à horizon 2027</p> <p>Une maîtrise complète de la gouvernance (gestion et pilotage...)</p> <p>La régulation des SAPE actuellement peu ou mal soutenues par leurs comités</p> <p>Un déploiement aisé d'une politique de l'enfance</p> <p>Une valorisation des métiers exercés à 90% par des femmes dans le domaine de la petite enfance</p> <p>Une rationalisation de la partie administrative (centralisation)</p> <p>Des économies d'échelles significatives</p> <p>Une consolidation du SDPE (ou Enfance) au sein du Département</p>	<p>La dissolution en bloc des associations et comités en place</p> <p>Une certaine complexité pour tous les mécanismes de coulisage salarial (régime horaire, vacances, indemnités, etc...)</p> <p>Un impact sensible sur les charges en personnel de la Ville par l'inclusion des salaires communaux</p> <p>Un surcoût potentiel en matière de prévoyance (passage à la CAP)</p> <p>Des risques de revendications en cas de péjoration des droits acquis</p> <p>Un projet de bascule potentiellement très complexe, lourd et sensible, avec un risque significatif d'échec</p>

Ce modèle produit une très forte évolution de la gouvernance avec une maîtrise complètement alignée sur l'effort financier... par contre, le surcoût de l'opération pourrait être important en cumulant les salaires, la prévoyance et le renforcement du SDPE, le tout dans le cadre d'une réforme gigantesque dont la faisabilité questionne compte tenu des volumes et du nombre d'acteurs en jeu.

Scenario 3b : MUNICIPALISATION PAR ETAPES (uniquement les futures SAPE dès 2022)

Avantages	Inconvénients
Idem Municipalisation	Idem Municipalisation
Une maîtrise augmentée de l'agenda pour le déploiement des nouvelles SAPE La garantie d'ouvrir les nouvelles places d'accueil planifiées à horizon 2027 Des volumes restreints pour la première phase de la réforme Un investissement allégé et lissé dans le temps Un processus plus progressif garantissant la faisabilité et permettant d'accompagner le changement et de consolider les mentalités	Un double système transitoire nécessitant d'importants efforts de communication Une accusation aisée d'une « Petite Enfance à deux vitesses » Un pilotage de la politique de la petite enfance moins aisé que pour une municipalisation en bloc Une lourdeur potentielle dans le rythme de rattrapage à terme Une imposition corrélée de conserver la CCT PE pour une partie du domaine Une rationalisation par étapes de la partie administrative (centralisation) avant basculement complet Un risque de mise en tension temporaire du SDPE

Logique de « real politic » expérimentée par la Ville de Lausanne visant une réforme en plusieurs phases avec un lissage des investissements et garantissant l'ouverture des nouvelles places d'accueil. Ce modèle transitoirement hybride nécessite de grands efforts de communication vis-à-vis de la population, des familles et des SAPE non municipalisées (critères et calendrier de bascule)

BILAN STRATÉGIQUE

Au bilan de cette analyse portant sur les **opportunités** et les **risques**, aucun modèle ne présente rationnellement une balance « 0 risque » associé à un maximum d'avantages.

Toutefois, au sein de ces équilibres précaires et selon un ratio « risques - bénéfiques » qui tient principalement compte des critères suivants :

- reconnaissance de la petite enfance comme une véritable mission de service public
- garantie d'ouverture de nouvelles places d'ici à 2027
- valorisation des métiers de la petite enfance
- étalement des investissements pour la réforme

...il est possible de proposer le « classement » suivant, par ordre de priorité :

- 1. la municipalisation par étapes**
- 2. la municipalisation complète en une seule bascule**

3. la Fondation de droit public en tant qu'employeur unique
4. la Fondation de droit privé

Par ailleurs, il semble évident que le statu quo ne peut plus réellement être invoqué au risque de repousser cette réforme *sine die*. Par ailleurs, à l'instar de la pandémie de COVID-19, la gouvernance ne fera que se tendre entre les acteurs impliqués si aucune organisation lisible et viable n'est mise en place.

Le principe de base consiste à passer d'un modèle mixte (municipalisation partielle et action associative en partenariat subventionné) à un régime de gouvernance pertinent et homogène de la Petite Enfance (politique publique et employeur unique) selon un modèle efficient visant à limiter les surcoûts. Il est donc question ici de courage et de volonté politique pour dresser une vision ambitieuse et socialement constructive de la Petite Enfance en donnant naissance à une politique de l'accueil et de l'accompagnement préscolaire. **Dans ce sens, il est important que le débat sur la gouvernance de la Petite Enfance ne reste pas cantonné dans les arcanes technocratiques et financières mais s'ouvre aussi sur la poursuite du développement de valeurs ajoutées pour les familles et les parents, notamment en termes de prestations adjointes telles que :**

- une visibilité et une lisibilité du dispositif communal
- le développement de places de crèches
- l'information et l'accueil centralisé
- la prise en charge individualisée quel que soit le lieu d'accueil sur la commune
- les inscriptions et la facturation en suivi personnalisé
- la vie collective des lieux d'accueil sur la Ville de Genève (fêtes, événements, mutualisation...)
- le soutien pour les enfants à besoins spécifiques (psychologues)
- un travail avec les familles en difficultés (lien avec le service social de la commune)
- une cohérence sur l'ensemble de la trajectoire de l'enfance (préscolaire, scolaire et post-scolaire) grâce à une collaboration renforcée entre les services compétents
- (...)

En termes de recommandations, l'ensemble de l'analyse permet de souligner les points d'attention suivants :

- **compte tenu de la complexité du dossier et des réalités de terrain, des concertations et de la co-constructions avec les parties prenantes semblent incontournables**
- **cette future dynamique pourrait soutenir positivement la consolidation d'une politique de l'enfance, sous-bassement extrêmement attendu pour cheminer ensuite dans les enjeux plus structurels et organisationnels**
- **cette vision est articulée, dans les perceptions et les attentes des acteurs de la PE, autour du bien-être et du développement du jeune enfant dans une diversité « pensée » des lieux et modalités d'accueil et de garde ; la municipalisation ne doit pas être synonyme de standardisation à outrance des modèles pédagogiques**
- **la question de la représentation et de la participation communautaire des parents est centrale dans le futur schéma communal, soit au travers d'associations de parents (cf. école obligatoire) ou d'associations de quartiers explicitement invitées à contribuer aux activités conviviales et/ou culturelles**
- **l'un des défis de ce dossier repose essentiellement sur la définition du « bon niveau de granularité » à trouver face à un objectif d'optimisation de la gouvernance, entre ajustements ponctuels pour une harmonisation de fonctionnement au quotidien et hyper-standardisation du secteur PE**

- **dans la continuité, la question de l'équilibre à trouver entre possible centralisation de la gouvernance et accueil / accompagnement de proximité des familles, apparaît comme une des composantes de succès**

Afin de concrétiser la vision politique sur la première période de la vie où se construit l'ensemble de l'intégrité individuelle et collective, le positionnement d'un « Service de l'Enfance (ou de la Jeunesse) » consistant, regroupant les âges préscolaires et scolaires, voire postsecondaires, avec une certaine légitimité pour une structure importante couvrant les vingt premières années de l'existence, devient un impératif de politique publique. Par ailleurs, dans le cadre du désenchevêtrement Canton-Communes, de nombreuses opportunités s'ouvriront autour de l'intercommunalité, des plans d'aménagement du territoire et des mutualisations de prestations... La Petite Enfance, et plus généralement l'enfance, sera au cœur des débats, notamment sur le plan cantonal avec le projet de Fondation genevoise

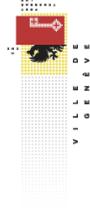
CONCLUSIONS

Depuis plusieurs décennies, la Ville de Genève poursuit son travail en matière de qualité de vie et de services à la population. Un nouveau défi se présente à elle autour de la Petite Enfance, dont le bilan de ces dernières années est plutôt bon sur le plan qualitatif mais contrasté sur le plan du pilotage. Grâce à une analyse assez fine et une vision stratégique empreinte de réalisme et d'efficacité, le présent rapport donne les clés d'une nouvelle orientation en matière de gouvernance et de pilotage d'une prestation publique pour le moins sensible. Face à des échéances assez courtes, l'agenda social et politique ne permettra pas au Conseil Municipal de faire l'impasse sur une réflexion de fond dont le principal intéressé doit être le jeune enfant et sa famille ainsi que les parents et toutes les équipes de professionnels. Les d'ores et déjà engagés.es sur le terrain.

Avec un mécanisme progressif ou en bascule, adossé à un possible « Service de l'Enfance / de la Jeunesse », la municipalisation par étapes ou en bloc permettra de garantir le pilotage de l'ensemble des lieux actuels et ceux qui arriveront d'ici à 2027. Dans tous les cas, il s'agira de progresser en douceur tout en respectant l'intégrité professionnelle et statutaire de tous les acteurs impliqués dans l'accueil et la prise en charge de l'enfant... gageons que le modèle choisi permettra de conduire la Ville de Genève vers un nouveau cycle de vie de sa politique publique.

Municipalisation par étapes

Chiffrage



Chiffrage de la municipalisation par étapes (1)

Principe :

Les nouvelles structures d'accueil sont municipalisées dès 2023 (soit 670 places d'accueil, 184 ETP fixes et 27 ETP auxiliaires, ce qui représente 15% du personnel de l'ensemble du dispositif)

Planning prévisionnel des nouvelles structures d'accueil préscolaire municipalisées (ETP et nombre de places)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Total ETP (fixe et auxiliaire)	Dont ETP Auxiliaire	Nombre de places
Goegg-Pouchoulin	47.2	5.2						52	6	171
La Forêt		23.6	2.4					26	3	80
Lyon 84		17.8	1.9					20	3	60
Frontenex 54			21.1	3.7	4.1			29	4	96
Frontenex 29			16.7	2.0				19	3	59
PAV Vernets			8.2	14.0	5.3	2.9		30	4	96
Gare des Eaux-Vives				9.1	15.8	6.4	3.7	35	5	108
Total ETP	47.2	46.6	50.2	28.8	25.2	9.3	3.7	211	27	670

Chiffrage de la municipalisation par étapes (2)

Méthode :

L'impact financier de la création des 670 places a été simulé dans deux environnements distincts en tenant compte du rythme de mise en service des nouvelles structures d'accueil et du nombre réel de personnes à engager :

- **(1)** le modèle de gouvernance actuel avec les conditions CCT Petite enfance ;
- **(2)** le modèle cible avec les conditions statutaires VdG appliquées aux ETP municipalisés.

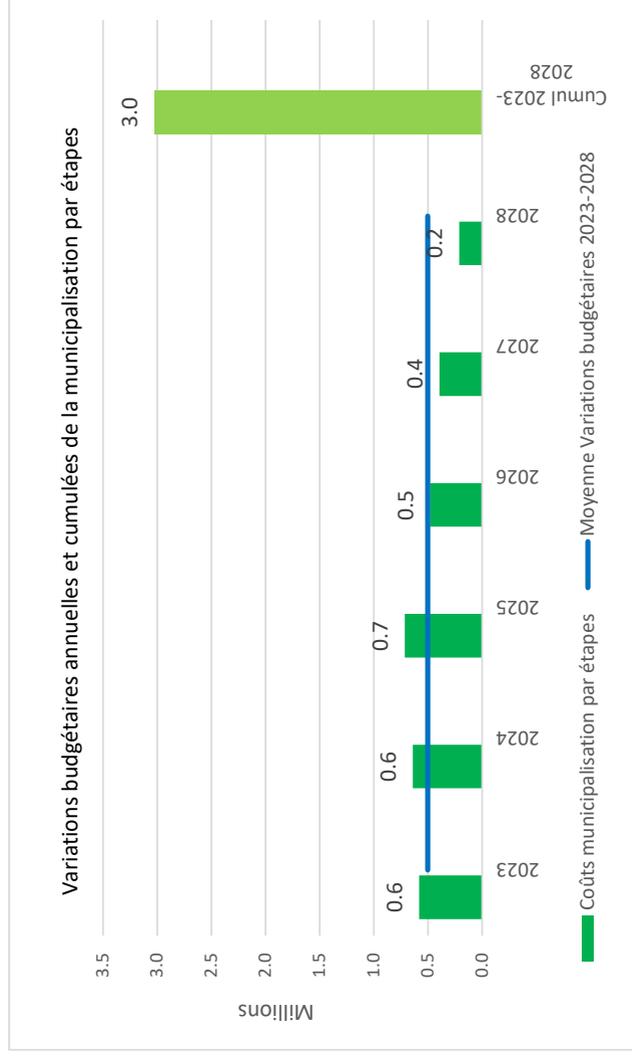
Le différentiel de coûts entre ces deux environnements correspond au surcoût de la municipalisation par étapes.

Chiffrage de la municipalisation par étapes (3)

Facteurs principaux de surcoûts :

- 1. Collocation des fonctions petite enfance dans le catalogue des fonctions Ville :** le personnel au bénéfice de la CCT petite enfance a un salaire inférieur à celui qu'il aurait en Ville de Genève pour la même fonction. Ce différentiel de salaires varie selon les fonctions et le niveau d'ancienneté.
- 2. Progression des annuités :** les progressions annuelles en Ville sont plus importantes au sein des échelons 0 à 10 et moins importantes dans les échelons supérieurs, mais globalement supérieures.
- 3. Nombre d'échelons :** la grille salariale Ville comprend 25 échelons alors que la CCT petite enfance en prévoit 20. La progression en Ville continue donc plusieurs années lorsque celle-ci stoppe avec la CCT.
- 4. Prévoyance professionnelle :** l'intégration du personnel de la petite enfance à la CAP génère des surcoûts liés aux conditions différenciées entre la FOP et la CAP (coût supplémentaire du plan de prévoyance de la CAP et du rappel de cotisations largement financé par l'employeur).

Chiffrage de la municipalisation par étapes (5)



Chiffrage de la municipalisation par étapes (6)



Chiffrage de la municipalisation par étapes (7)

Synthèse des résultats :

- A l'horizon 2028, les **surcoûts cumulés** sont estimés à **+3 millions** pour la création de 211 ETP (dont 27 auxiliaires).
- Ces **surcoûts se répartissent** à **$\frac{3}{4}$** pour les salaires et **$\frac{1}{4}$** pour la **prévoyance professionnelle**.
- A titre comparatif, **l'investissement brut** pour la création des **712 nouvelles places à l'horizon 2028** est estimé à **+21.4 millions** au total.
- Sur la période 2023-2028, **la municipalisation par étapes occasionne des augmentations budgétaires annuelles moyennes estimées à +0.5 million.**
- C'est donc un **investissement estimé à +24.4 millions (21.4+3) à l'horizon 2028** pour le développement de nouvelles places d'éducation préscolaire en Ville.



Gouvernance de la petite enfance en Ville de Genève - Note de synthèse

A l'attention des membres de la Commission des finances et de la Commission de la cohésion sociale et de la jeunesse

Pourquoi réformer la gouvernance de la petite enfance en Ville de Genève ?

Le modèle de gouvernance en place, qui repose sur des comités bénévoles, a atteint ses limites et ne garantit plus l'efficacité et l'efficience du dispositif. La situation actuelle du système témoigne de cette réalité :

- grande difficulté, voire impossibilité, de trouver de nouveaux bénévoles pour former des comités indispensables à l'exploitation de nouvelles crèches ;
- nombreux comités en difficulté (responsabilités lourdes d'employeur, gestion des relations avec les parents, forte complexité administrative, juridique, RH, financière) ;
- non-garantie de l'utilisation optimale de l'ensemble des places d'accueil préscolaire dans un contexte de pénurie de places (constat Cour des comptes).

La Ville doit répondre aux besoins des familles en garantissant l'exploitation de nouvelles places d'accueil :

- la Constitution genevoise prévoit que l'offre de places d'accueil de jour pour les enfants en âge préscolaire est adaptée aux besoins (article 200 Cst.) ;
- il manque près de 1'000 places d'accueil en Ville ; 20% des demandes sont non satisfaites (plus de 1'000 places selon la Cour des comptes) ;
- ne pas répondre aux besoins renforce notamment les inégalités entre les femmes et les hommes.

L'éducation préscolaire doit être considérée comme une mission de service public puisque les bienfaits de l'investissement dans ce domaine sont démontrés, comme c'est le cas pour l'école, tant pour l'enfant que pour l'ensemble de la collectivité. L'éducation préscolaire favorise :

- l'égalité des chances et réduit les inégalités (détection des besoins spécifiques, plus grande réussite scolaire, éveil à la culture, intégration des familles, etc.) ;
- l'égalité entre les femmes et les hommes (le manque de places d'éducation préscolaire contraint les femmes à réduire leur temps de travail, suspendre leur carrière professionnelle ou opter pour un emploi moins exigeant, entraînant des baisses de salaires, un arrêt d'évolution professionnelle et des lacunes de prévoyance) ;
- la prospérité de notre collectivité (la création de nouvelles places d'éducation préscolaire est un investissement puisque le rendement économique est positif ; accroît le PIB et génère des recettes fiscales supplémentaires).

Dans ce contexte, les métiers de la petite enfance, qui sont exercés à 90% par des femmes, doivent être valorisés au niveau des autres métiers exercés par la fonction publique municipale. Les écarts de traitements actuels entre la grille Ville et la CCT petite enfance contribuent à la pérennisation des inégalités salariales entre les femmes et les hommes.

Quels principaux objectifs stratégiques pour la réforme de la gouvernance ?

1. Reconnaître l'éducation préscolaire comme une mission de service public.
2. Garantir l'ouverture des nouvelles places d'accueil planifiées ces prochaines années.
3. Renforcer l'égalité en initiant la revalorisation de métiers exercés à 90% par des femmes.
4. Assurer la faisabilité opérationnelle et financière de la réforme.

Quel modèle de gouvernance pour la Ville ?

Bilan stratégique de l'analyse PHRONESIS consulting, remis aux commissions le 27 août 2021 (p.32)

« Au bilan de cette analyse portant sur les opportunités et les risques, **aucun modèle ne présente rationnellement une balance « 0 risque » associé à un maximum d'avantages.**

Toutefois, au sein de ces équilibres précaires et selon un ratio « risques - bénéfices » qui tient principalement compte des critères suivants :

- reconnaissance de la petite enfance comme une véritable mission de service public
- garantie d'ouverture de nouvelles places d'ici à 2027
- valorisation des métiers de la petite enfance
- étalement des investissements pour la réforme

... il est possible de proposer « le classement » suivant, par ordre de priorité :

1. la municipalisation par étapes
2. la municipalisation complète en une seule bascule
3. la fondation de droit public en tant qu'employeur unique
4. la fondation de droit privé

Par ailleurs, il semble **évident que le statu quo ne peut plus réellement être invoqué au risque de repousser cette réforme sine die**. Par ailleurs, à l'instar de la pandémie de COVID-19, la gouvernance ne fera que se tendre entre les acteurs impliqués si aucune organisation lisible et viable n'est mise en place ».

Les modèles des fondations ne répondent pas aux différents enjeux de la réforme

Fondation de droit public :

- **La Ville ne pilotera pas la politique de la petite enfance et restera en réaction :** la Ville ne pourra être maître du pilotage d'un domaine devenu très sensible aux yeux des parents, sauf à devoir construire un système de pilotage politique chapeautant la fondation et augmentant la complexité, voire créant une « usine à gaz ».
- **Grandes difficultés à exploiter de nouvelles places ces prochaines années :** près de 5 années sont nécessaires pour mettre en œuvre une fondation de droit public, sans garantie de résultat (cf. *analyse de faisabilité de 2017 sur la fondation de droit public remise aux commissions le 27 août 2021*). La fondation ne permet pas de garantir l'ouverture des +700 nouvelles places prévues ces prochaines années et donc de répondre aux besoins des familles dans un contexte de manque de près de 1'000 places en Ville.

- **Inégalités salariales entre les femmes et les hommes pérennisées** : la fondation implique la reprise de la CCT petite enfance et donc le maintien des inégalités salariales entre le personnel de la petite enfance, dont les métiers sont exercés à 90% par des femmes, et le personnel de la Ville.
- **Complexité administrative élevée et mise en œuvre incertaine qui nécessiterait** :
 - la dissolution en bloc de l'ensemble des comités associatifs ;
 - la reprise en bloc par la fondation de près de 2'000 employé-e-s. Il est donc fort probable qu'une telle bascule ne puisse se faire d'un seul tenant, mais par étapes ;
 - que toute modification des statuts de la fondation repasse devant le Conseil municipal et le Grand Conseil ;
 - l'ajout d'une strate administrative avec deux interlocuteurs institutionnels potentiels pour les directions des structures d'accueil de la petite enfance. Le Service de la petite enfance subsistera avec des ressources dédiées à l'élaboration, au suivi du contrat de prestations entre la Ville et la fondation et aux contacts réguliers avec les instances décisionnelles de la fondation.
- **Des millions supplémentaires affectés à une nouvelle technostructure avec la création de doublons administratifs** :
 - création de la fondation (établissement des statuts, contrats, etc.) ;
 - instauration d'un nouveau Conseil de fondation : rémunération des membres du Conseil, création d'un secrétariat général, etc. ;
 - création d'une direction RH, informatique, juridique, financière, etc., alors que la Ville dispose déjà de ces directions de support qui permettent des économies d'échelle ;
 - renforcement des ressources en Ville pour le pilotage et le suivi du contrat de prestations avec la fondation ;
 - non-maîtrise par la Ville des conditions salariales appliquées au personnel, en particulier les conditions du personnel de direction (cf. problématiques IMAD).

La fondation, c'est injecter des millions supplémentaires dans une nouvelle techno-structure plutôt que répondre aux besoins des familles et investir dans l'égalité et la justice sociale en initiant une revalorisation de métiers exercés à 90% par des femmes.

La fondation de droit public n'est pas le moyen adéquat pour atteindre, à terme, la municipalisation complète souhaitée par les signataires de la motion 1484.

Si cette fondation de droit public était constituée (ce qui est loin d'être certain vu la complexité et les changements de majorité possibles en 2025), il est évident que la gouvernance ne sera plus rediscutée avant de nombreuses années puisque les volumes opérationnels (nombre d'employé-e-s) et financiers (coût de la municipalisation) seront alors encore plus importants qu'actuellement.

La bascule dans le giron de la Ville deviendra très improbable, sinon impossible, et la fondation de droit public figera la gouvernance pour des décennies. Ou alors, il faudra procéder par étapes pour sortir de la fondation.

Il est donc logique de débiter dès maintenant le processus de municipalisation afin de gagner du temps ; d'utiliser l'énergie pour la création de nouvelles places et la réduction des inégalités, plutôt qu'à la conceptualisation d'une nouvelle technostructure coûteuse.

Fondation de droit privé :

- La grande majorité des inconvénients mentionnés précédemment pour la fondation de droit public s'appliquent à la fondation de droit privé.
- Le temps nécessaire pour arriver à la création d'une telle fondation pourrait être légèrement réduit puisqu'il ne serait pas nécessaire d'obtenir l'aval du Grand Conseil.

Fondation(s) de droit privé pour exploiter quelques crèches (PR-1390)

Il faut noter que le précédent Conseil administratif n'a jamais souhaité créer une fondation de droit privé employeur unique.

En effet, la PR-1390 en suspens devant la Commission des finances prévoit la création d'une fondation de droit privé pour exploiter trois nouvelles crèches. Celle-ci avait été élaborée en 2019 pour pallier l'absence de bénévoles indispensables à l'exploitation des crèches dans le modèle actuel.

Dans l'exposé des motifs de la PR-1390, il est clairement indiqué que cette fondation de droit privé est une solution transitoire qui *« ne retardera pas la réforme attendue de la gouvernance de la petite enfance »*.

La municipalisation par étapes rend caduque la PR-1390 puisqu'elle permet de garantir l'exploitation des nouvelles places prévues sans créer de fondation de droit privé et donc de strate administrative supplémentaire.

Municipalisation d'un seul tenant

La municipalisation d'un seul tenant répond à l'ensemble des objectifs de la réforme. Elle avait la faveur du DCSS. Néanmoins, cette option derrière laquelle la Ville court depuis plus de 20 ans est irréaliste dans le contexte actuel, tant du point de vue opérationnel (intégrer en bloc près de 2'000 employé-e-s en Ville) que financier (la municipalisation en bloc est estimée à près de 18 millions).

Municipalisation par étapes

La municipalisation par étapes est la solution la plus réaliste, pragmatique et concrète qui permet de répondre à l'ensemble des objectifs de la réforme : reconnaître l'éducation préscolaire comme une mission de service public, garantir l'ouverture de nouvelles places d'accueil, initier la revalorisation des métiers exercés à 90% par des femmes et renforcer l'égalité des chances pour tous les enfants. Un processus progressif garantit la faisabilité et permet d'accompagner le changement.

Ce modèle transitoirement hybride a fait ses preuves dans d'autres grandes villes comme Lausanne ou Paris, mais aussi à Plan-les-Ouates.

Les premières institutions municipalisées dès 2023 seront celles établies dans l'Ecoquartier de la Jonction, soit le secteur Marie Goegg-Pouchoulin qui regroupe 2 crèches, un jardin d'enfants et un espace d'accueil enfants-parents. Ces institutions sont ouvertes depuis cette rentrée scolaire et sont intégrées jusqu'en 2023 au secteur des Charmilles.

Quels coûts pour la municipalisation par étapes ? (présentation annexée)

La municipalisation par étapes débutera par les nouvelles structures d'accueil, soit près de **15% du dispositif municipalisé à horizon 2028**.

D'ici à 2028, l'exploitation de 712 nouvelles places d'éducation préscolaire sont à ce stade prévues. Parmi celles-ci, **670 seront municipalisées**. Les 42 autres nouvelles places seront exploitées par des comités actuels puisqu'il s'agit d'extensions de dispositifs existants.

Le travail de chiffrage a donc consisté à estimer le coût additionnel des 670 nouvelles places municipalisées. Celui-ci a été réalisé en collaboration avec les services transversaux de l'administration municipale et deux mandataires externes : l'un pour les aspects de collocation des postes dans la grille salariale Ville, l'autre pour les aspects de prévoyance professionnelle.

Les différences de coûts entre le système actuel (employé-e-s soumis à la CCT petite enfance) et le système cible (employé-e-s soumis au statut de VdG) sont liées à quatre facteurs principaux :

1. **Collocation des fonctions petite enfance dans le catalogue des fonctions Ville :** le personnel au bénéfice de la CCT petite enfance a un salaire inférieur à celui qu'il aurait en Ville de Genève pour la même fonction. Ce différentiel de salaires varie selon les fonctions et le niveau d'ancienneté.
2. **Progression des annuités :** les progressions annuelles en Ville sont plus importantes au sein des échelons 0 à 10 et moins importantes dans les échelons supérieurs, mais globalement supérieures.
3. **Nombre d'échelons :** la grille salariale Ville comprend 25 échelons alors que la CCT petite enfance en prévoit 20. La progression en Ville continue donc plusieurs années lorsque celle-ci stoppe avec la CCT.
4. **Prévoyance professionnelle :** l'intégration du personnel de la petite enfance à la CAP génère des surcoûts liés aux conditions différenciées entre la FOP et la CAP (coût supplémentaire du plan de prévoyance de la CAP et du rappel de cotisations largement financé par l'employeur).

Du point de vue méthodologique, l'impact financier de la création des 670 places à horizon 2028 a été simulé dans deux environnements distincts en tenant compte du rythme de mise en service des nouvelles structures d'accueil et du nombre réel de personnes à engager : (1) le modèle de gouvernance actuel avec les conditions CCT Petite enfance et (2) le modèle cible avec les conditions statutaires VdG appliquées aux ETP municipalisés. Le différentiel de coûts entre ces deux environnements correspond au surcoût de la municipalisation par étapes.

Les résultats essentiels des travaux de chiffrage sont résumés ci-après :

- A l'horizon 2028, les surcoûts cumulés sont estimés à 3 millions pour la création de 211 ETP (dont 27 auxiliaires).
- Ces surcoûts se répartissent à $\frac{3}{4}$ pour les salaires et $\frac{1}{4}$ pour la prévoyance professionnelle.
- A titre comparatif, l'investissement brut pour la création des 712 nouvelles places à l'horizon 2028 est estimé à 21.4 millions au total.
- Sur la période 2023-2028, la municipalisation par étapes occasionne des augmentations budgétaires annuelles moyennes estimées à 0.5 million. Celles-ci varient chaque année en fonction du nombre de nouvelles places ouvertes.
- C'est donc un investissement estimé à 24.4 millions (21.4+3) à l'horizon 2028 pour le développement de nouvelles places d'éducation préscolaire en Ville.

Quel bilan économique du développement de l'offre de places d'éducation préscolaire ?

Il est essentiel d'insister ici sur le terme « investissement » car **en matière d'éducation préscolaire, ce qui coûte c'est l'inaction.**

Investir dans la petite enfance a une rentabilité économique positive.

A ce sujet, deux analyses sont annexées à la présente note. Celles-ci démontrent que le développement des places d'éducation préscolaire est bénéfique pour les enfants, les familles, le personnel de la petite enfance et les collectivités publiques.

- **« La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte »,** Conférence latine des déléguées à l'égalité, novembre 2002.
Cette étude démontre que le rendement économique des crèches est très élevé puisque 1 franc investi rapporte près de 3 francs en moyenne.
- **« Modèle global économique pour l'analyse relative à la politique de la petite enfance »,** BAK economics, mai 2020.
Cette étude démontre que l'extension des capacités d'accueil préscolaire génère une augmentation substantielle du PIB à court, moyen et long terme. Elle montre également qu'une amélioration de la qualité de prise en charge, en particulier des enfants défavorisés, accroît les effets positifs.

Il ressort en substance des études que la création de nouvelles places d'accueil préscolaire, d'un point de vue de l'analyse de rentabilité, permet :

- **aux enfants :**
 - **d'améliorer leur niveau d'éducation**, ce qui crée des avantages à long terme en termes de niveau de formation plus élevé, de perspectives d'emploi plus favorables, de gains de productivité et de croissance économique.
- **aux parents et au personnel des crèches :**
 - **d'exercer une activité lucrative supplémentaire** (nouveaux emplois et hausse des taux d'activité), ce qui renforce la croissance économique (hausse de la production, de la consommation et de l'épargne) et augmente les recettes fiscales des collectivités publiques.
 - **d'acquérir une expérience professionnelle supplémentaire** qui génère des salaires plus élevés, renforce la croissance économique et augmente les recettes fiscales.
 - **de cotiser davantage pour la prévoyance professionnelle**, permettant d'améliorer le niveau de vie à la retraite et de diminuer les risques de précarité qui concernent encore majoritairement les femmes.
- **aux collectivités publiques :**
 - **d'augmenter leurs rentrées fiscales**, grâce à l'augmentation des taux d'activité, à du personnel mieux formé donc mieux rémunéré.
 - **de réduire leurs dépenses en matière d'aides sociales et d'intégration**, qui pourraient être dues en l'absence de revenus supplémentaires des ménages.

Quelles démarches menées avec les comités bénévoles et quels résultats ?

Les comités bénévoles sont les employeurs actuels du personnel de la petite enfance en Ville de Genève. Il est donc essentiel de les impliquer dans la démarche. De même les parents, en tant que bénéficiaires de la prestation d'accueil et, pour certains, membres de comités employeurs, sont parties prenantes du projet de réforme.

Afin d'associer comités et parents, une collaboration avec la Fédération genevoise des institutions de la petite enfance (FGIPE), organisation faitière des comités et conseils de fondation employeurs en Ville de Genève, a permis de préfigurer **une approche participative et co-construite en 3 temps** :

- a. une consultation sur les ressentis du projet et ses conséquences, menée en juin 2021 ;
- b. la constitution d'un groupe de travail afin de réfléchir sur le rôle des comités et des parents, prévue dès l'automne 2021 ;
- c. la conception du futur rôle des comités, par le groupe de travail, à partir du printemps 2022.

En juin 2021, un sondage a été envoyé à l'ensemble des comités dont l'objectif était double :

- bénéficier d'un premier état des lieux des comités (composition, durée d'engagement bénévole et évaluation du fonctionnement) ;
- connaître la position des comités vis-à-vis du projet de réforme de la gouvernance.

Les retours de ce sondage ont permis de confirmer l'intérêt des membres des comités pour ce projet, puisque les ¾ des comités ont participé.

Concernant les perceptions vis-à-vis du projet, la majorité des participants ont exprimé de l'enthousiasme et considéré la communication sur le projet comme adaptée. A travers ce sondage, la moitié des comités ont exprimé le souhait de s'impliquer et de contribuer au projet, notamment sur la définition des nouveaux rôles des comités.

Certains membres ont partagé le besoin d'avoir « **plus d'aide au niveau de l'administratif** », voire « **d'être déchargé de certains aspects très administratifs, légaux** », quand d'autres exprimaient le souhait du « **maintien d'une large autonomie** des structures, notamment concernant le projet pédagogique » ou « **d'être consulté sur des questions pédagogiques et d'offres d'accueil** ».

Fort de ces premiers partages, **il est prévu de renforcer le soutien aux comités en difficulté et de constituer un groupe de travail avec les personnes qui ont exprimé leur intérêt dans le sondage ci-dessus, dès l'automne 2021.**

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°170

MARS 2022

**AUDIT DE PERFORMANCE
DISPOSITIF DE LA PETITE ENFANCE
VILLE DE GENÈVE
SYNTHÈSE**

CONTEXTE GENERAL

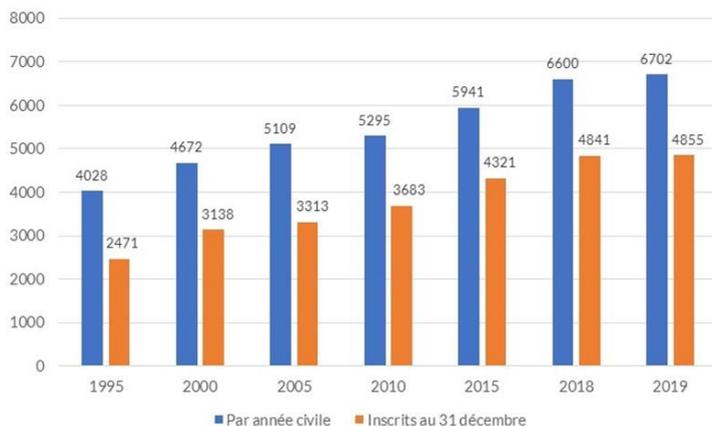
Le 10 mars 2021, la Cour a décidé de réaliser un audit de performance portant sur la gouvernance du dispositif de la petite enfance en Ville de Genève, à la demande de Madame Christina Kitsos, conseillère administrative chargée du département de la cohésion sociale et de la solidarité (DCSS).

L'offre au sein du dispositif

À la fin de l'année 2019, un peu plus de 4'800 enfants d'âge préscolaire étaient inscrits dans les structures d'accueil de la petite enfance subventionnées par la Ville de Genève. Parmi ceux-ci, on comptait environ 150 enfants pris en charge par une assistante familiale de jour.

En 25 ans, soit de 1995 à 2019, le nombre d'enfants d'âge préscolaire inscrits (photographie au 31.12) dans le dispositif de la Ville a doublé (voir le graphique ci-dessous).

Évolution du nombre d'enfants accueillis dans les structures subventionnées (structures d'accueil à prestation élargies et structures d'accueil à prestations restreintes) par la Ville de Genève par « année civile » et « inscrits au 31.12 » de 1995 à 2019.



Source : le service de la petite enfance 2020.

Commentaires : par « année civile » il faut comprendre le nombre total d'enfants accueillis sur 12 mois.

Dépenses totales et financement du dispositif

En 2019, les dépenses totales pour la prise en charge des enfants dans les structures d'accueil subventionnées par la Ville de Genève se montaient à environ 177 millions F. La répartition de ces 177 millions F par type de dépenses était la suivante :

- Charges de personnel : 147 millions F (soit 83 %) ;
- Frais de locaux : 17 millions F (soit 10 %) ;
- Administration (dont le service de la petite enfance [SDPE]) : 7 millions F (soit 4 %) ;
- Autres : 6 millions F (soit 3 %).

Ces dépenses totales étaient financées de la manière suivante :

- Contribution des parents : 40 millions F (soit 23 %) ;
- Subventions monétaires et non monétaires octroyées par la Ville de Genève : 119 millions F (soit 67 %), dont 10 millions F pour les subventions non monétaires.
- Autres, dont participations de partenariats d'exploitation ou d'achats de places conclus avec des institutions privées ou publiques : 18 millions F (soit 10 %).

Coût moyen d'une place et subventionnement par la Ville de Genève

Pour les trois principales typologies de structures d'accueil en Ville de Genève, le coût et le subventionnement sont les suivants (chiffres 2019¹) :

Type de structure	Estimation du coût annuel par place (y.c. les subventions non monétaires, par exemple la mise à disposition de locaux)	Subvention moyenne par place
Crèches collectives (SAPPE)	De 33'700 F à 52'800 F	29'700 F
Jardins d'enfants (SAPPR)	De 19'000 F à 43'320 F	22'900 F
Crèches familiales (SAPPE)	40'000 F	30'700 F

PROBLEMATIQUE ET OBJECTIFS D'AUDIT

La prise en charge préscolaire en Ville de Genève présente des enjeux importants et des facteurs de risques majeurs liés à :

- La satisfaction des besoins des parents en matière de places d'accueil de jour (la loi sur l'accueil préscolaire du 12 septembre 2019 (J 6 28) stipule, à son article 2, lettre a, que l'offre d'accueil des enfants d'âge préscolaire doit être adaptée aux besoins) ;
- Un modèle de gouvernance basé sur des comités associatifs composés de bénévoles.

À la lumière de ces éléments, les travaux de la Cour ont porté sur deux thèmes :

- L'adéquation entre « l'offre et la demande » ;
- Les modalités d'organisation, de pilotage et de surveillance du dispositif.

APPRECIATION GENERALE

La Cour a analysé le taux de couverture par type de structure de garde. Le résultat de ces calculs indique que la totalité de la demande de places en structure à prestations élargies n'est pas couverte en Ville de Genève. En tenant compte des capacités d'accueil de ces structures et des préférences des parents, le taux de couverture moyen estimé est de 78 %.

Par ailleurs, le dispositif de la petite enfance en Ville de Genève n'est pas organisé de manière à pouvoir relever les défis actuels et futurs de manière appropriée. Cette situation est à mettre en relation avec l'évolution démographique de ces trente dernières années. En parallèle, le SDPE n'a pas été réorganisé pour faire face à ces évolutions et n'est actuellement pas en mesure d'offrir un appui suffisant aux différents secteurs. La Cour relève que la direction du service de la petite enfance de la Ville de Genève est consciente de ces faiblesses.

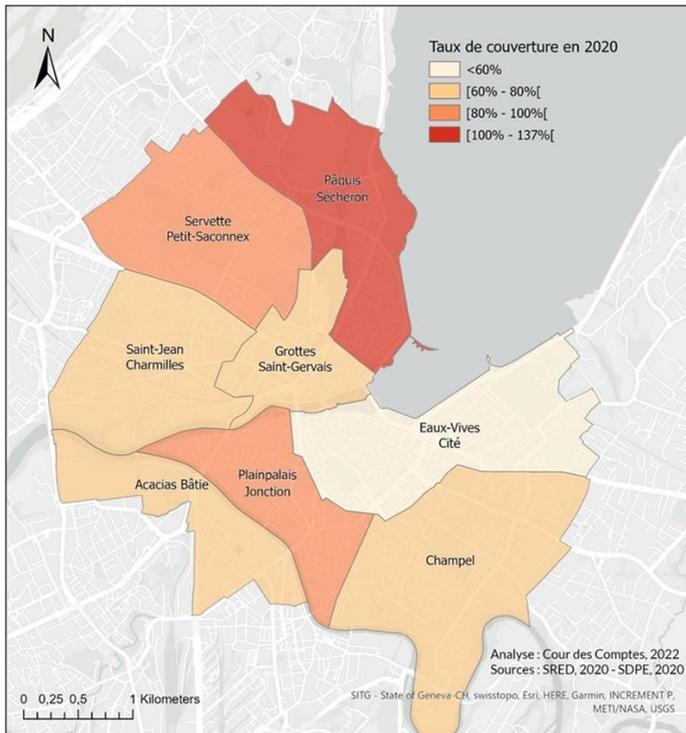
¹ Source : SDPE

PRINCIPAUX CONSTATS ET RISQUES

Le dispositif actuel ne permet pas de répondre à la demande potentielle des parents. En effet, 1'132 demandes de place en crèche collective ne sont pas satisfaites. Ce chiffre doit être considéré comme une estimation a minima au regard des précautions méthodologiques qui ont concouru à son calcul.

La figure ci-dessous illustre le taux de couverture de la demande potentielle en 2020 par quartier ainsi que la localisation des structures d'accueil selon le type de financement.

Taux de couverture de la demande potentielle par quartier en 2020



Commentaire : Le taux de couverture est calculé comme le ratio entre le nombre d'inscrits potentiels (nombre de places autorisées ajusté du ratio d'enfants par place) et la population préscolaire corrigée des préférences des parents.

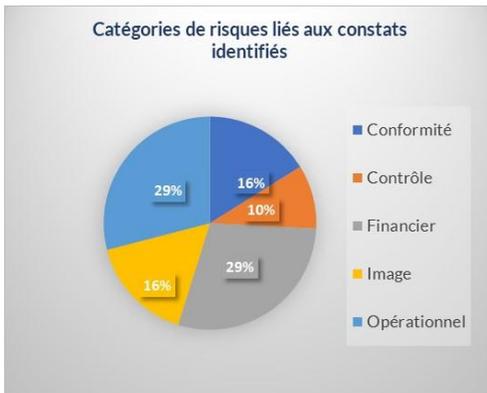
Des différences significatives apparaissent entre les quartiers. Le quartier Eaux-Vives-Cité a le taux de couverture le plus bas (52 %) suivi par Champel (62 %). À l'inverse, le taux de couverture de la demande potentielle du quartier Pâquis-Sécheron est supérieur à 100 %, ce qui se traduit par un report des demandes non satisfaites des autres quartiers vers ce quartier relativement mieux doté (source : SDPE, 2021).

En outre, le modèle de gouvernance basé sur des comités associatifs composés de bénévoles qui, dans la grande majorité des structures d'accueil, sont extérieurs au domaine de la petite enfance, sans compétence métier et sans expérience managériale, n'est pas adapté à une gestion efficace et efficiente de la prise en charge préscolaire en Ville de Genève. Le SDPE et les structures de la petite enfance ne disposent pas des outils informatiques appropriés, notamment pour gérer les processus administratifs et financiers, ni des ressources suffisantes pour gérer les ressources humaines du domaine. Cette situation se traduit également par une surveillance et un pilotage insuffisants du dispositif.

Par ailleurs, le choix politique de la Ville d'opérer une « centralisation » du dispositif sous la forme d'une municipalisation par étapes, laisse perdurer un dispositif « à bout de souffle » qui impliquera la cohabitation de deux modèles organisationnels (les structures municipalisées et les structures « historiques » de droit privé de type association ou fondation).

Les constats de la Cour se traduisent par des risques de différentes catégories pour le département de la cohésion sociale et de la solidarité.

L'illustration ci-dessous résume leur poids respectif, calculé selon leur occurrence dans les constats posés et avec une pondération de leur importance relative.



AXES D'AMELIORATION PROPOSEES

La Cour a élaboré ses recommandations en prenant en compte le choix de la Ville de faire évoluer son dispositif de la petite enfance. Elle a donc focalisé son attention sur l'urgence de doter le SDPE de moyens qui puissent lui permettre de mener à bien le projet de réforme du dispositif de prise en charge de la petite enfance.

Ce faisant, la première recommandation de la Cour porte sur la nécessité de réorganiser le SDPE. Fondé sur une mission d'expertise et de conseil, ce dernier n'est pas organisé pour piloter et soutenir de manière satisfaisante le dispositif actuel de la petite enfance en Ville de Genève tout en menant le projet de municipalisation par étapes. Il convient de restructurer le SDPE avec pour objectif, notamment, de planifier et formaliser les processus administratifs qui seront nécessaires à la gestion des nouvelles structures municipalisées (notamment les procédures de délégation de compétence entre la direction des ressources humaines de la Ville et la direction du SDPE).

L'objet de la deuxième recommandation vise à faire évoluer les systèmes d'information de la petite enfance, prérequis indispensable afin de permettre un pilotage et une surveillance adéquats de l'accueil préscolaire. La Cour estime qu'il est essentiel que le dispositif de la petite enfance en Ville de Genève dispose de nouveaux outils informatiques pour permettre aussi bien au SDPE qu'aux structures d'accueil de conduire leurs activités de manière adéquate. Elle recommande ainsi au DCSS de mener une réflexion approfondie sur le système d'information de la petite enfance (comme l'adoption de nouveaux systèmes RH et comptables ou l'évolution de l'application métier qui gère les demandes déposées au bureau d'information petite enfance), en considérant notamment l'organisation « hybride » qui perdurera pendant plusieurs années.

La troisième recommandation vise à définir des objectifs, indicateurs et valeurs cibles permettant de contrôler le dispositif de la petite enfance. Ceux-ci devraient notamment permettre de monitorer la demande et l'offre de prise en charge préscolaire ainsi que de surveiller de manière appropriée les prestations réalisées par les crèches non municipalisées.

Finalement, les deux dernières recommandations portent respectivement sur la nécessité de revaloriser les prestations des assistantes familiales de jour et de revoir la politique d'abonnement mise en œuvre par la Ville de Genève afin d'améliorer l'offre « quantitative » de prise en charge préscolaire.

Sur les cinq recommandations émises par la Cour, quatre ont été acceptées, qui devraient permettre au département de la cohésion sociale et de la solidarité de renforcer le SDPE et assurer ainsi la réforme du dispositif de prise en charge de la petite enfance.

TABLEAU RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Recommandations :	5	Niveau de priorité ² :		Concernant la recommandation no 4 (priorité moyenne) refusée, le DCSS ne souhaite pas revaloriser les prestations des assistantes familiales de jour et revoir le modèle de crèche familiale.
- Acceptées :	4	Très élevée	2	
		Élevée	1	
- Refusée :	1	Moyenne	2	
		Faible	-	

² Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur l'atteinte de l'objectif de la politique publique, l'amélioration de la performance des processus, l'amélioration de la gouvernance et la maîtrise des coûts. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 6 lors de la présentation des dites recommandations.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Restructurer dans les meilleurs délais le SDPE afin d'assurer la réforme décidée par la Ville de Genève	Très élevée	DCSS/SDPE	01.08.2023
2	Faire évoluer les systèmes d'information de la petite enfance	Très élevée	SDPE	01.01.2024
3	Implémenter des objectifs, indicateurs et valeurs cibles visant à monitorer le dispositif de la petite enfance	Élevée	SDPE	01.01.2024
4	Revaloriser les prestations des assistantes familiales de jour et revoir le modèle de crèche familiale	Moyenne	DCSS	Refusée
5	Revoir la politique d'abonnement	Moyenne	DCSS/SDPE	01.08.2023

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le département de la cohésion sociale et de la solidarité à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.