COUR DES COMPTES

RAPPORT N° 170

MARS 2022

AUDIT DE PERFORMANCE

DISPOSITIF DE LA PETITE ENFANCE

VILLE DE GENÈVE

COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, **l'efficacité** et **l'efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
http://www.cdc-ge.ch/

SYNTHÈSE

CONTEXTE GENERAL

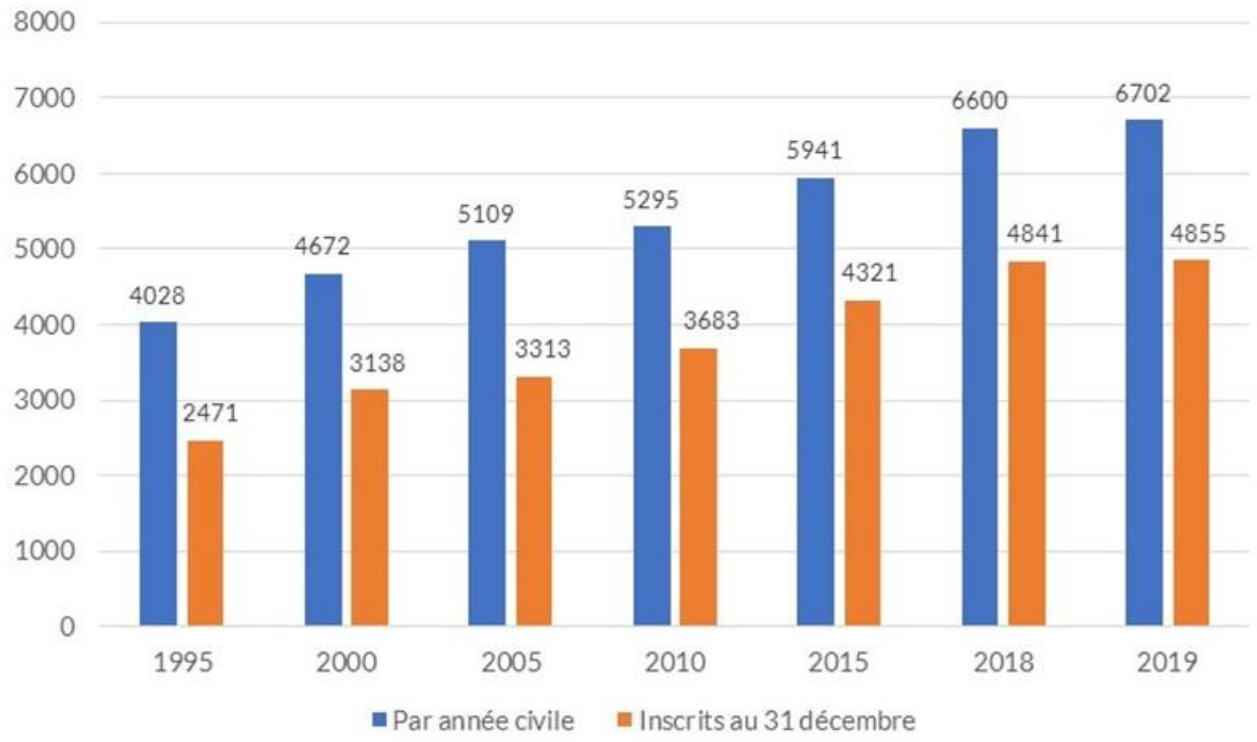
Le 10 mars 2021, la Cour a décidé de réaliser un audit de performance portant sur la gouvernance du dispositif de la petite enfance en Ville de Genève, à la demande de Madame Christina Kitsos, conseillère administrative chargée du département de la cohésion sociale et de la solidarité (DCSS).

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 2019[1]) :

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

[1] Source : SDPE

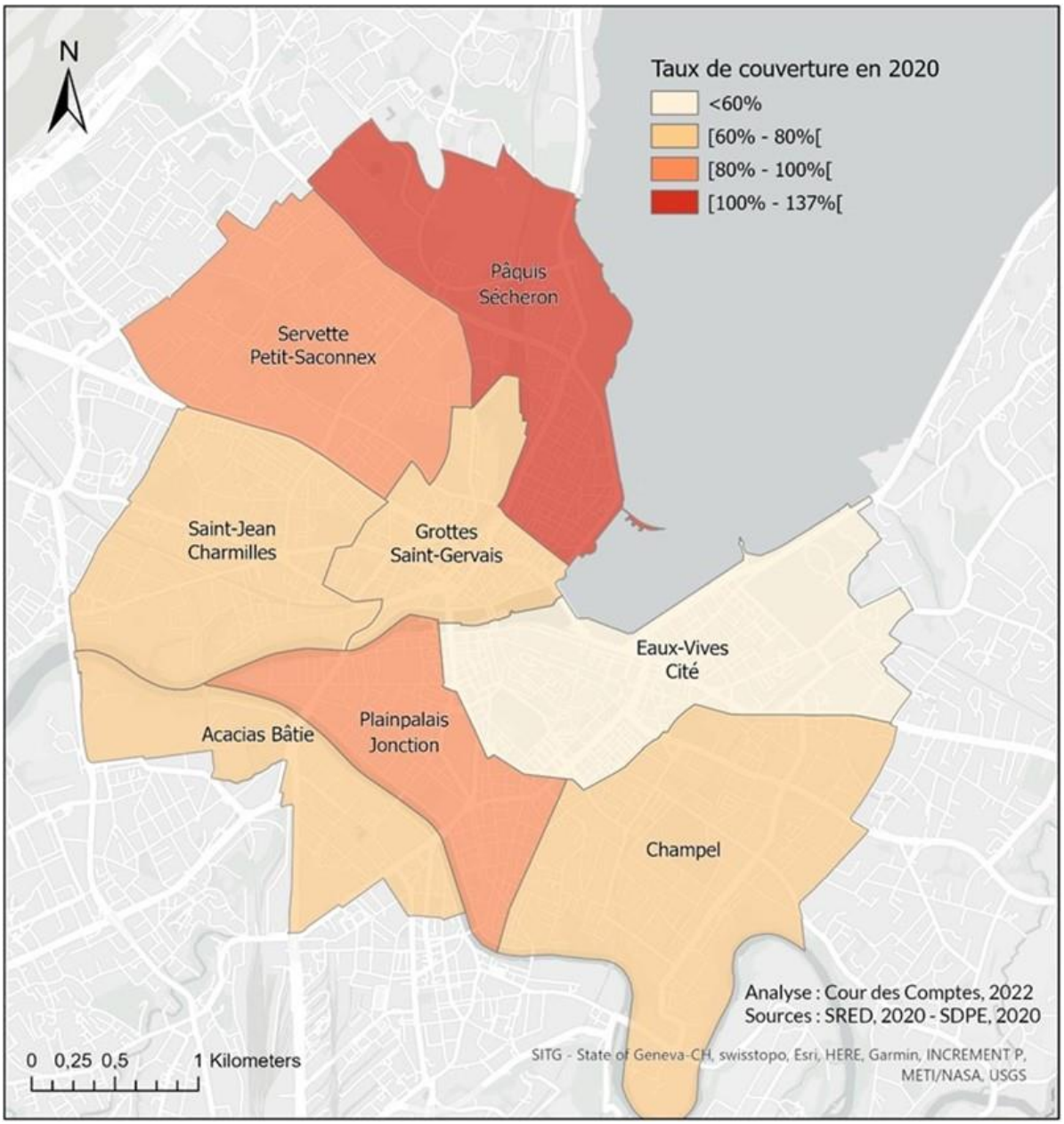
différents secteurs. La Cour relève que la direction du service de la petite enfance de la Ville de Genève est consciente de ces faiblesses.

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.

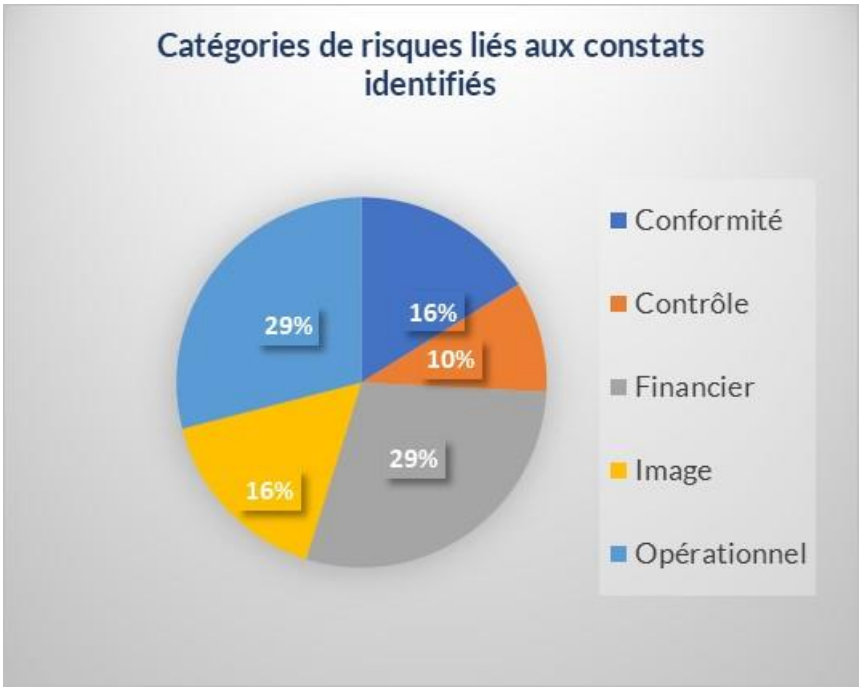
Des différences significatives apparaissent entre les quartiers. Le quartier Eaux-Vives-Cité a le taux de couverture le plus bas (52 %) suivi par Champel (62 %). À l'inverse, le taux de couverture de la demande potentielle du quartier Pâquis-Sécheron est supérieur à 100 %, ce qui se traduit par un report 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 PROPOSES

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] :	
- Acceptées :	4	Très élevée	2
		Élevée	1
- Refusée :	1	Moyenne	2
		Faible	-

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.

[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 desdites 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.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées 10
Liste des figures et tableaux 11
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT 12
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT 13
3. CONTEXTE GÉNÉRAL 15
3.1. Modes de garde et types de structure en Ville de Genève 15
3.2. Petite enfance à Genève et en Ville de Genève : quelques chiffres 17
3.3. Données financières 18
3.4. Le personnel éducatif 21
3.5. Les principaux acteurs 23
3.6. Les principales dispositions légales et réglementaires applicables 26
3.7. Historique des projets de réforme de la petite enfance 26
4. ANALYSE – ADEQUATION ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE 30
4.1. Contexte et analyse 30
4.1.1. Calcul du nombre de places manquantes 30
4.1.2. Impact de la planification préscolaire sur le taux de couverture 36
4.1.3. Besoins exprimés par les parents et pratiques de prise en charge 39
4.1.4. L'accueil familial de jour : un potentiel d'accueil à développer 42
4.2. Constats 45
4.3. Risques découlant des constats 46
5. ANALYSE – ORGANISATION, PILOTAGE ET SURVEILLANCE DU DISPOSITIF 47
5.1. Contexte et analyse 47
5.2. Constats 51
5.3. Risques découlant des constats 52
6. RECOMMANDATIONS 53
7. REFERENTIELS DE RISQUES 61
7.1. Catégories de risques 61
7.2. Lien constat et catégories de risques 63
7.3. Degré de priorité des recommandations 63
8. REMERCIEMENTS 64
9. ANNEXES 65
9.1. Enquête par questionnaire : rapport technique institut M.I.S Trend SA 65
9.2. Taux de demande et d'offre 65
9.3. Tableau 2 : Calcul du nombre de places manquantes par quartier 67
9.4. Besoins exprimés et concrétisation de la prise en charge 68

Liste des principales abréviations utilisées

ACIPEG	Association des cadres des institutions de la petite enfance genevoise
AFJ	Assistante familiale de jour
AIPE	Association inclusion de la petite enfance
BIPE	Bureau d'information de la petite enfance
CCT	Convention collective de travail
CRF	Crèches familiales
CRTP	Crèches à temps partiel
DCSS	Département de la cohésion sociale et de la solidarité
ESEDE	École supérieure d'éducatrices et d'éducateurs de l'enfance
EVE	Espaces de vie enfantine (crèche)
ETP	Equivalents temps plein
FGIPE	Fédération genevoise des institutions de la petite enfance
JE	Jardin d'enfants
LAPr	Loi cantonale sur l'accueil préscolaire (J 6 28)
OCSTAT	Office cantonal de la statistique
SAPE	Structure d'accueil petite enfance
SAPPE	Structures d'accueil à prestations élargies
SAPPR	Structures d'accueil à prestations restreintes
SASAJ	Service d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour
SDPE	Service de la petite enfance de la Ville de Genève
SRED	Service de la recherche en éducation

Liste des figures et tableaux

Graphique 1	Progression du nombre de places (au 31 décembre) des structures d'accueil de la petite enfance (SAPPE et SAPPR) subventionnées par la Ville de Genève de 2008 à 2019
Graphique 2	Évolution du nombre d'enfants accueillis dans les structures subventionnées (SAPPE et SAPPR) par la Ville de Genève par « année civile » et « inscrits au 31.12 » de 1995 à 2019
Graphique 3	Évolution du nombre d'enfants accueillis dans les SAPPE subventionnées par la Ville de Genève par « année civile » et « inscrits au 31.12 » de 1995 à 2019
Graphique 4	Évolution de la subvention aux structures d'accueil en Ville de Genève de 1999 à 2019
Graphique 5	Dispersion des « coûts à la place » dans les crèches collectives, les jardins d'enfants et les crèches familiales subventionnés par la Ville (coût avec gratuités) en 2019
Graphique 6	Évolution du personnel éducatif dans les structures d'accueil subventionnées par la Ville de Genève de 1987 à 2019
Graphique 7	Raison principale évoquée par les parents pour expliquer la non-réalisation de leur souhait concernant la répartition hebdomadaire de la prise en charge *post* congé maternité (N=219)
Graphique 8	Préférence exprimée du mode de garde en fonction de l'âge de l'enfant
Graphique 9	Raison principale évoquée par les parents pour expliquer le premier changement « important » intervenu dans l'organisation hebdomadaire de la prise en charge de leur enfant lorsque celui-ci atteint l'âge de deux ans (N=219)
Graphique 10	Perception des différents modes de garde non expérimentés
Graphique 11	Évaluation des différents modes de garde par les parents après les avoir expérimentés
Graphique 12	Corrélation entre le taux de demande et le taux d'offre par secteur en 2019
Graphique 13	Nombre de demi-journées « souhaitées » par les parents au terme du congé maternité dans les cinq modes de prise en charge les plus demandés
Graphique 14	Nombre de demi-journées « réalisées » par les parents au terme du congé maternité dans les cinq modes de prise en charge les plus demandés
Figure 1	Organigramme du service de la petite enfance et répartition des ETP
Figure 2	Répartition géographique de la population préscolaire par quartier et localisation des structures d'accueil, 2020
Figure 3	Répartition géographique de la demande potentielle pour une place en crèche collective par quartier et localisation des structures d'accueil, 2020
Figure 4	Taux de couverture de la demande potentielle par quartier en 2020
Figure 5	Taux de couverture de la demande potentielle projeté en 2030
Tableau 1	Projection de la création de nouvelles places en crèches collectives à l'horizon 2027
Tableau 2	Calcul du nombre de places manquantes par quartier en Ville de Genève

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Saisie d'une demande du 24 juillet 2020 de Madame Christina Kitsos, conseillère administrative chargée du département de la cohésion sociale et de la solidarité (DCSS), portant sur la gouvernance du dispositif de la petite enfance en Ville de Genève, la Cour a décidé de réaliser un audit de performance sur ledit dispositif. La présente mission s'accorde avec les compétences de la Cour de s'assurer de la régularité des comptes et de la légalité des entités subventionnées ainsi que de leur bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 35 let. g ainsi que l'art. 40 al. 1 et 2 de la loi sur la surveillance de l'État).

Par lettre du 10 mars 2021 adressée à Madame Christina Kitsos, la Cour l'a informée de sa décision d'entreprendre un audit de performance en se penchant sur l'efficacité et l'efficience du dispositif de la petite enfance en Ville de Genève, ainsi que sur les besoins exprimés par les parents.

Selon la norme internationale des institutions supérieures des finances publiques ISSAI 300, *« l'audit de la performance consiste à examiner de façon indépendante, objective et fiable si des entreprises, des systèmes, des opérations, des programmes, des activités ou des organisations du secteur public fonctionnent conformément aux principes d'économie*[3]*, d'efficience*[4] *et d'efficacité*[5] *et si des améliorations sont possibles »*.

Les travaux de la Cour ont porté sur deux thématiques :

- L'adéquation entre « l'offre et la demande » (chapitre 4) ;
- Les modalités d'organisation, de pilotage et de surveillance du dispositif (chapitre 5).

L'ensemble des recommandations relatives aux constats de ces deux chapitres a été regroupé dans le chapitre 6 « *Recommandations* ».

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le cas présent, la Cour a identifié trois rapports :

1) Le premier, daté du mois de janvier 2017, est un rapport interne du département de la cohésion sociale et de la solidarité (DCSS) sur la faisabilité d'une fondation de droit public pour la petite enfance ;
2) Le deuxième, daté du mois de février 2020, émane du contrôle financier de la Ville de Genève et concerne la gestion des salaires par la Ville de Genève pour le compte des structures d'accueil de la petite enfance ;
3) Un troisième rapport, daté du mois de juin 2021, rédigé par Phronesis Consulting sur mandat de la Ville de Genève, s'articule autour de trois objectifs, soit 1) expliciter les éléments de contexte et d'évolution de la petite enfance, notamment dans le canton de Genève ; 2) définir les composantes organisationnelles ; 3) proposer une base de simulation pour de prochains chiffrages des coûts induits pour chacune des options envisagées.

Conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre au sein de la Ville de Genève, la Cour a pris contact avec le contrôle financier et a informé ce dernier de sa mission.

[3] Le principe d'économie consiste à réduire le coût des ressources à son minimum. Les moyens mis en œuvre doivent être rendus disponibles en temps utile, dans les quantités et qualités appropriées et au meilleur prix.
[4] Le principe d'efficience consiste à obtenir le maximum à partir des ressources disponibles. Il porte sur le rapport entre les moyens mis en œuvre et les réalisations sur le plan de la quantité, de la qualité et du respect des échéances.
[5] Le principe d'efficacité concerne la réalisation des objectifs fixés et l'obtention des résultats escomptés.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a réalisé ses travaux entre les mois de mars et de décembre 2021. Elle a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

- La conseillère administrative en charge du département de la cohésion sociale et de la solidarité (DCSS) ;
- Le service de la petite enfance de la Ville de Genève (SDPE) ;
- Une sélection de comités des structures d'accueil de la petite enfance en Ville de Genève ;
- Des directions de secteurs de la petite enfance en Ville de Genève ;
- La fédération genevoise des institutions de la petite enfance (FGIPE) ;
- L'association des cadres des institutions de la petite enfance genevoise (ACIPEG) ;
- L'association inclusion de la petite enfance (AIPE) ;
- La secrétaire générale adjointe du département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) en charge des dossiers relatifs à l'enfance et à la jeunesse ;
- L'école supérieure d'éducatrices et d'éducateurs de l'enfance (ESEDE) ;
- Le service d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour (SASAJ) ;
- Le service de la recherche en éducation (SRED) et l'observatoire cantonal de la petite enfance (OCPE).

Afin d'affiner sa compréhension de l'organisation ainsi que des forces et faiblesses du dispositif, la Cour a également procédé à une enquête par questionnaire auprès des comités et conseils de fondation ainsi que des directions de secteurs de la petite enfance en Ville de Genève.

Enfin, en vue de mieux cerner les besoins exprimés par les familles, la Cour a effectué deux enquêtes par questionnaires auprès d'un échantillon de parents dont les enfants :

- fréquentaient au moment de l'audit une structure d'accueil ou une maman de jour ;
- étaient inscrits en première primaire « Harmos » durant l'année scolaire 2020/2021 (cf. annexe 9.1).

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1ère phase : Planification
Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2ème phase : Préparation de l'audit
Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données

chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3ème phase : Récolte d'informations
Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4ème phase : Vérification et analyse de l'information
Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5ème phase : Proposition de recommandations
Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6ème phase : Rédaction du rapport
Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7ème phase : Validation du rapport
Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la typologie des risques encourus, risques définis dans le chapitre 7 « Critères d'appréciation utilisés par la Cour ».

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé dans la synthèse un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Sauf exception, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. Modes de garde et types de structure en Ville de Genève

Les parents peuvent recourir à différents modes de garde : famille, voisinage, personnel à domicile, accueil familial de jour ou encore structures d'accueil préscolaires privées subventionnées ou non par la Ville de Genève.

L'article 3 de la loi sur l'accueil préscolaire[6] dispose que l'on entend par :

> *« a) structures d'accueil préscolaire, les institutions qui accueillent collectivement les enfants d'âge préscolaire :*
> *1° sont des structures d'accueil préscolaire à prestations élargies, les structures ouvertes au moins 45 heures par semaine, avec repas de midi et une ouverture annuelle sur au moins 45 semaines ;*
> *2° sont des structures d'accueil préscolaire à prestations restreintes, celles qui ne remplissent pas les 3 conditions cumulatives précitées ;*
>
> *b) accueil familial de jour, l'accueil à la journée des enfants assuré à leur domicile par des personnes employées par une structure de coordination ou exerçant leur activité de manière indépendante ;*
>
> *c) structures de coordination, les institutions qui emploient des personnes pratiquant l'accueil familial de jour et qui proposent aux parents des places chez ces dernières […]. »*

En Ville de Genève, on peut répartir les différents types de structures d'accueil comme suit :

<u>Structures d'accueil à prestations élargies (SAPPE)</u>

Les crèches collectives en Ville de Genève accueillent les enfants dès la fin du congé maternité jusqu'à l'entrée de l'enfant à l'école primaire. Elles sont ouvertes toute la journée, au moins 45 heures par semaine et au moins 45 semaines par an, et offrent des collations et un repas à midi ainsi que la possibilité pour les enfants de faire la sieste. L'accueil se fait à plein temps (journée complète) ou à temps partiel. Deux types d'accueil peuvent être identifiés[7] :

- Les espaces de vie enfantine (EVE) ou crèches, les plus répandus en Ville de Genève, accueillent les enfants dès la fin du congé maternité jusqu'à leur entrée à l'école, pour une fréquentation régulière. Ils sont ouverts toute la journée (soit environ 11-12h par jour) avec repas. Deux EVE proposent par ailleurs des places de dépannage, avec un accueil limité dans le temps ;
- Les crèches familiales (CRF) emploient des personnes agréées pour la garde d'enfants à leur domicile. Ces dernières emmènent régulièrement les enfants dans un espace collectif de jeux et d'échanges[8].

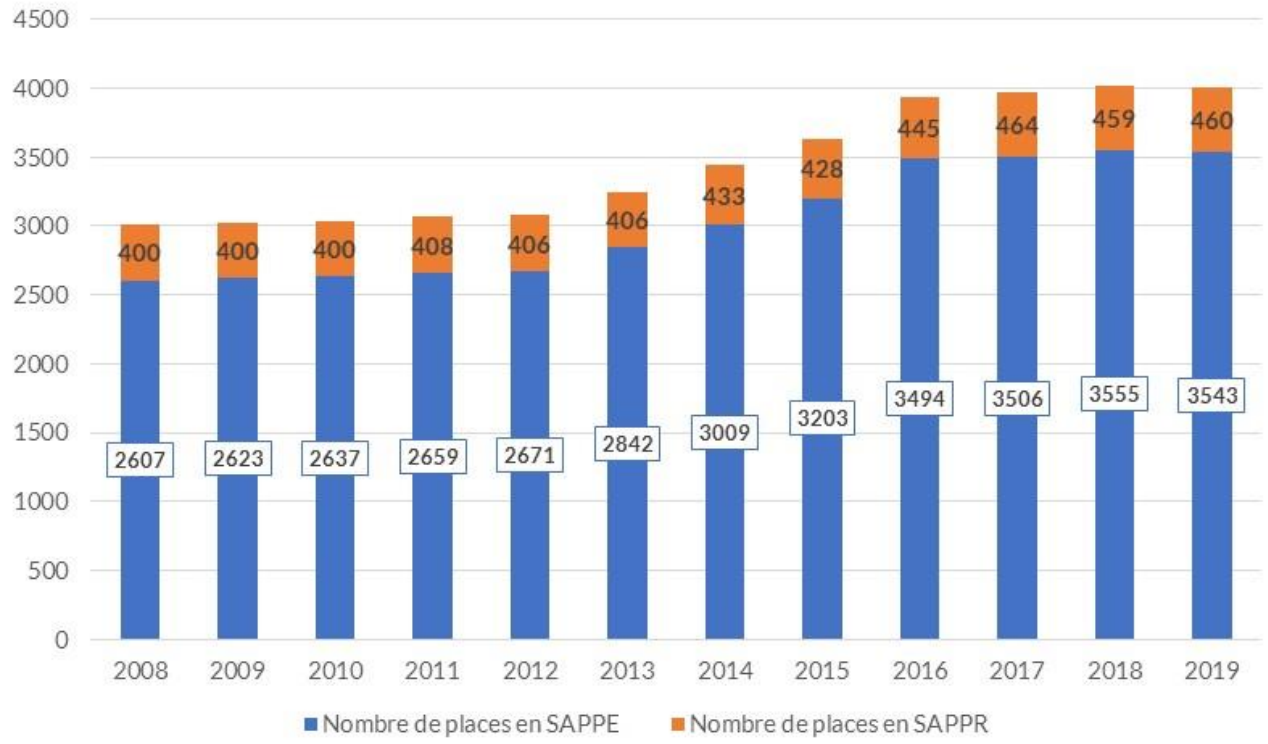
[6] Loi sur l'accueil préscolaire du 12 septembre 2019 (LAPr - J 6 28).
[7] Ville de Genève, 2021. La petite enfance en Ville de Genève : contexte et indicateurs, édition 2020, VdG, p. 14.
[8] La Ville de Genève est la seule commune du canton disposant de deux crèches familiales qui emploient des assistantes familiales de jour (dénommées assistantes de crèche familiale). Elles offrent un lieu d'accueil collectif aux enfants. Les assistantes de crèche familiale se rendent généralement une à deux fois par semaine à la crèche familiale à laquelle elles sont affiliées afin que les enfants dont elles ont la charge bénéficient d'un accueil collectif. Ces structurent offrent un repas à midi et des collations.

Structures d'accueil à prestations restreintes (SAPPR)

Les structures d'accueil de la petite enfance à prestations restreintes ne remplissent pas les trois conditions cumulatives suivantes : ouverture au moins 45 heures par semaine et au moins 45 semaines par an, avec un repas de midi. Il existe ainsi trois types d'accueil que l'on peut regrouper sous cette catégorie[9] :

- Les jardins d'enfants (JE) accueillent généralement les enfants dès l'âge de 2 ans (parfois dès 18 mois) jusqu'à leur entrée à l'école. Ils sont ouverts à la demi-journée, tous les jours ou quelques jours par semaine et les enfants y sont inscrits pour un taux de fréquentation régulier, à temps partiel ;
- Les crèches à temps partiel (CRTP) accueillent les enfants dès la fin du congé maternité jusqu'à leur entrée à l'école, pour une fréquentation régulière, et sont ouvertes à temps partiel, moins de 45 heures par semaine ;
- La Ville de Genève subventionne également :
    - Une halte-jeux destinée aux enfants de 18 mois à l'entrée à l'école qui offre un accueil limité à deux ou trois heures ;
    - Deux espaces d'accueil parents-enfants ;
    - Un espace enfant dans le cadre de l'accueil des femmes migrantes et de la formation d'adultes ;
    - Ainsi qu'une éco-crèche qui accueille les enfants en plein air, en forêt.

Graphique 1 : Progression du nombre de places (au 31 décembre) des structures d'accueil de la petite enfance (SAPPE et SAPPR) subventionnées par la Ville de Genève de 2008 à 2019



Source : SDPE, 2020

[9] Ville de Genève, 2021(*ibidem.*)

Au moment de la rédaction du présent rapport d'audit, l'exploitation des 78 lieux d'accueil ouverts sur le territoire de la Ville est gérée par dix-neuf associations et cinq fondations de droit privé. Parmi ces fondations, quatre ont été créées par la Ville en partenariat avec des institutions publiques ou privées.

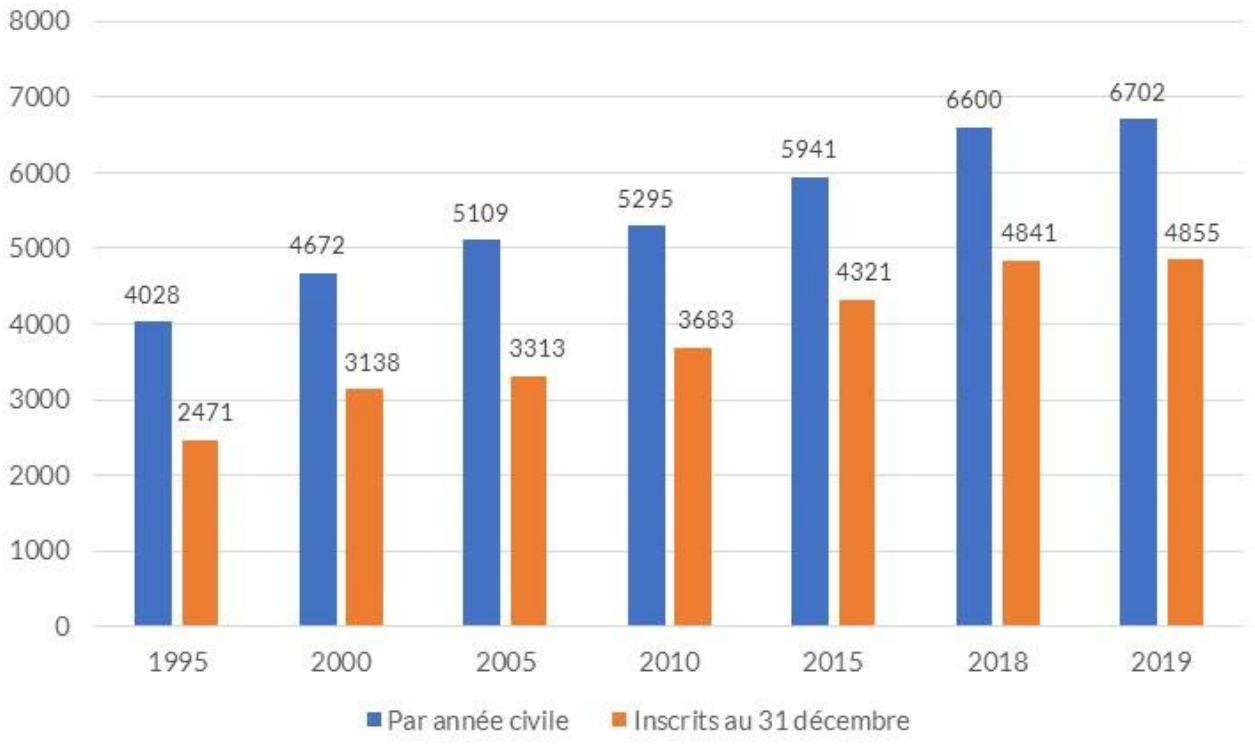
3.2. Petite enfance à Genève et en Ville de Genève : quelques chiffres

Selon les chiffres du service de la recherche en éducation (SRED) pour 2020[10] à l'échelle du canton, environ 11'600 enfants d'âge préscolaire sont inscrits dans une structure d'accueil collectif et près de 700 enfants sont pris en charge par des accueillantes/assistantes familiales de jour (AFJ).

Pour la Ville de Genève, les chiffres officiels[11] les plus récents (situation à la fin de l'année 2019) indiquent qu'un peu plus de 4'800 enfants d'âge préscolaire sont inscrits dans les structures d'accueil de la petite enfance subventionnées par la Ville. Parmi ceux-ci, on compte 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 été multiplié par 2 (voir graphique 2, ci-dessous).

Graphique 2 : Évolution du nombre d'enfants accueillis dans les structures subventionnées (SAPPE et SAPPR) par la Ville de Genève par « année civile » et « inscrits au 31.12 » de 1995 à 2019

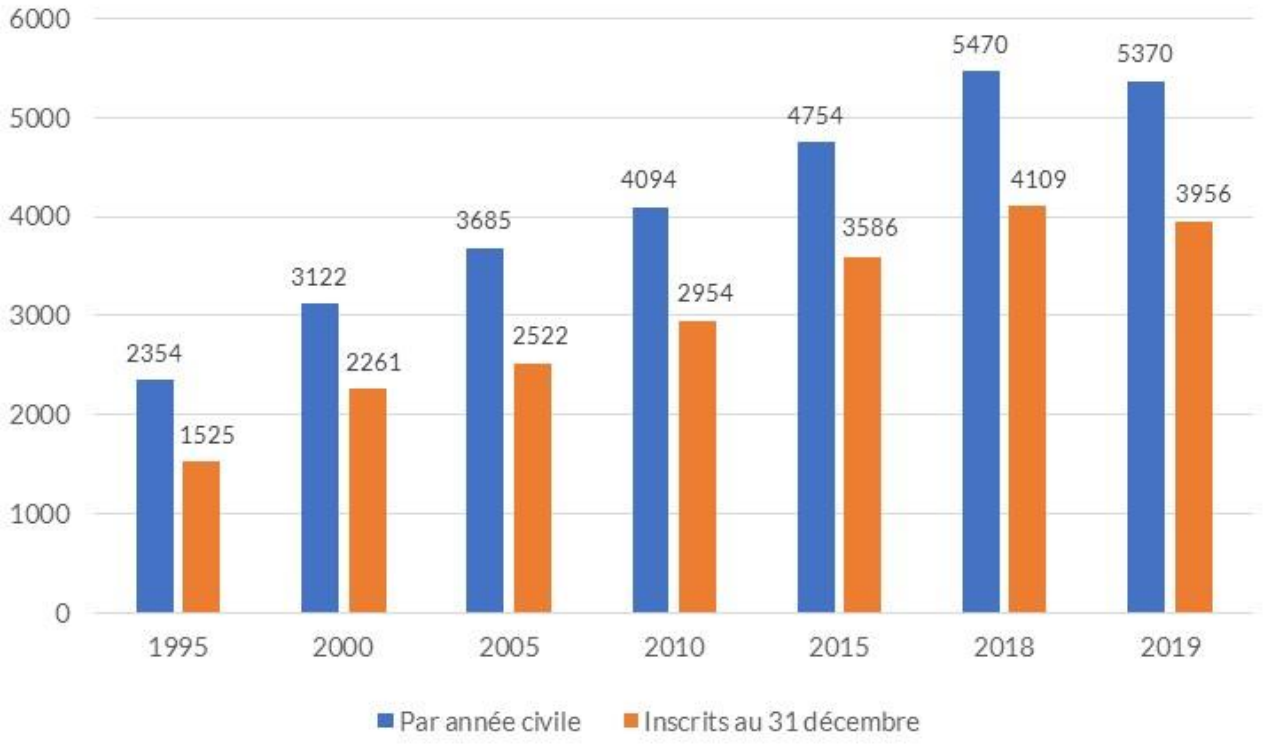


Source : SDPE, 2020
Commentaires : par « année civile » il faut comprendre le nombre total d'enfants accueillis sur 12 mois.

L'évolution du nombre d'enfants dans les structures d'accueil de la petite enfance à prestations élargies (crèches et crèches familiales) est encore plus forte puisque sur une période d'environ 25 ans (1995 à 2019), le nombre d'enfants a été multiplié par 2,6 (voir graphique 3, ci-dessous).

[10] Observatoire cantonal de la petite enfance, SRED, FOCUS no 23, mai 2021.
[11] Ville de Genève, La petite enfance en Ville de Genève, contexte et indicateurs, édition 2020.

Graphique 3 : Évolution du nombre d'enfants accueillis dans les SAPPE subventionnées par la Ville de Genève par « année civile » et « inscrits au 31.12 » de 1995 à 2019



Source : SDPE, 2020

3.3. Données financières

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[12]. La répartition de ces 177 millions 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 SDPE) : 7 millions F (soit 4 %) ;
- Autres : 6 millions F (soit 3 %).

Ces dépenses totales étaient financées de la manière suivante :

- Contribution des parents en contrepartie des prestations : 40 millions F (soit 23 %) ;
- Subventions monétaires et non monétaires octroyées par la Ville de Genève : 119 millions F, dont 10 millions F pour les subventions non monétaires (soit 67 %).
- Autres (dont participations de partenariats d'exploitation ou d'achats de places conclus avec des institutions privées ou publiques) : 18 millions F (soit 10 %).

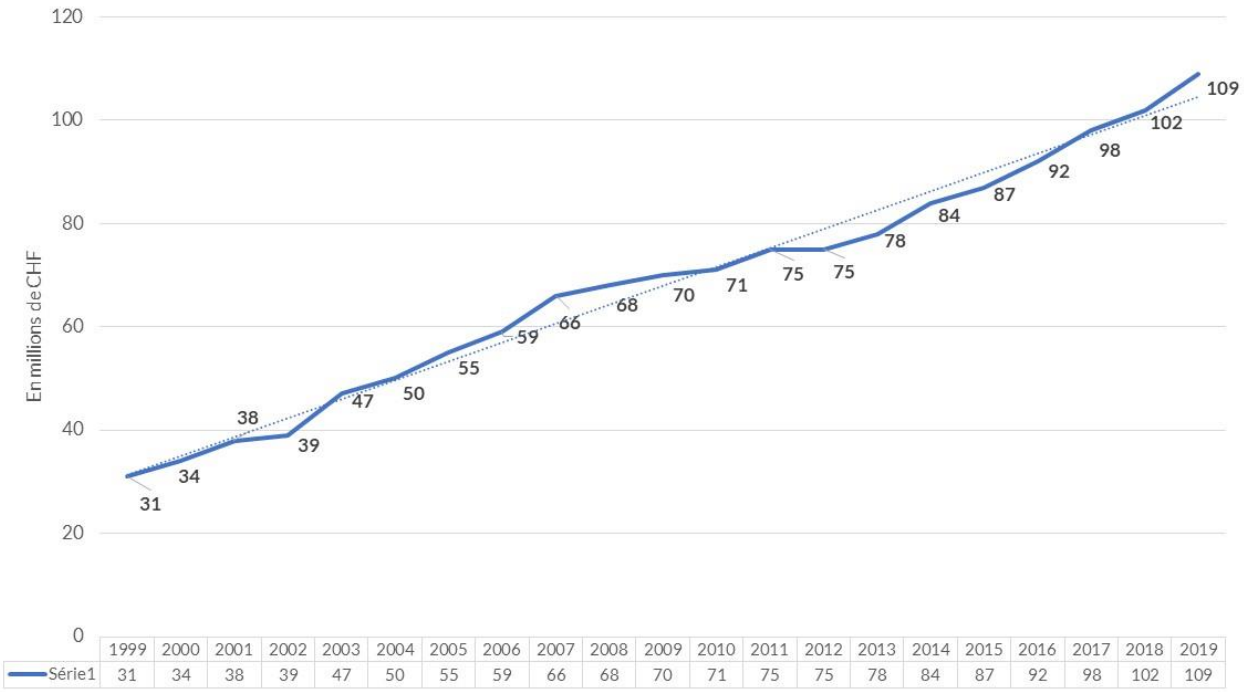
[12] Source : SDPE

La Ville de Genève contribue ainsi majoritairement au financement du dispositif en octroyant une aide financière à l'exploitation des structures d'accueil de la petite enfance. Cette aide prend la forme d'un subventionnement conformément au règlement relatif à l'accueil préscolaire en Ville de Genève et aux conditions d'octroi des subventions aux structures d'accueil du 20 avril 2016 (LC 21 551, art. 23, al. 1) :

« *La subvention d'exploitation est destinée à couvrir le déficit d'exploitation des structures d'accueil, strictement lié à l'activité d'accueil préscolaire déployée en conformité avec le contrat de prestations. Elle se calcule après déduction de la participation des parents et d'éventuelles autres recettes* ».

Le montant global des subventions octroyées aux structures d'accueil de la petite enfance a augmenté de manière importante passant de 31 millions F en 1999 à 109 millions F en 2019, soit une croissance d'environ 270% en 20 ans.

Graphique 4 : Évolution de la subvention aux structures d'accueil en Ville de Genève de 1999 à 2019



	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Série1	31	34	38	39	47	50	55	59	66	68	70	71	75	75	78	84	87	92	98	102	109

Sources : SDPE, 2021 ; Comptes de fonctionnement de la Ville de Genève

Coût moyen d'une place et subventionnement par la Ville de Genève

Coût moyen d'une place

Selon les données fournies par le SDPE, le coût moyen annuel d'exploitation d'une place s'élève à un environ 40'000 F en 2019[13]. Pour les trois principales typologies de structures d'accueil en Ville de Genève, les coûts détaillés sont les suivants (chiffres 2019[14]) :

[13] Soit les dépenses totales du dispositif (y compris subventions non monétaires) divisées par le nombre de places exploitées par la Ville de Genève. Depuis 2016, le coût moyen annuel d'exploitation d'une place a augmenté d'environ 5 %.
[14] Source : SDPE

A. Crèches collectives (SAPPE)

Le coût annuel par place d'une crèche collective varie entre environ 33'700 F et 52'800 F (en incluant les gratuités, par exemple la mise à disposition de locaux).

B. Jardins d'enfants (SAPPR)

Le coût annuel par place d'un jardin d'enfants varie entre environ 19'000 F et 43'320 F (en incluant les gratuités, par exemple la mise à disposition de locaux).

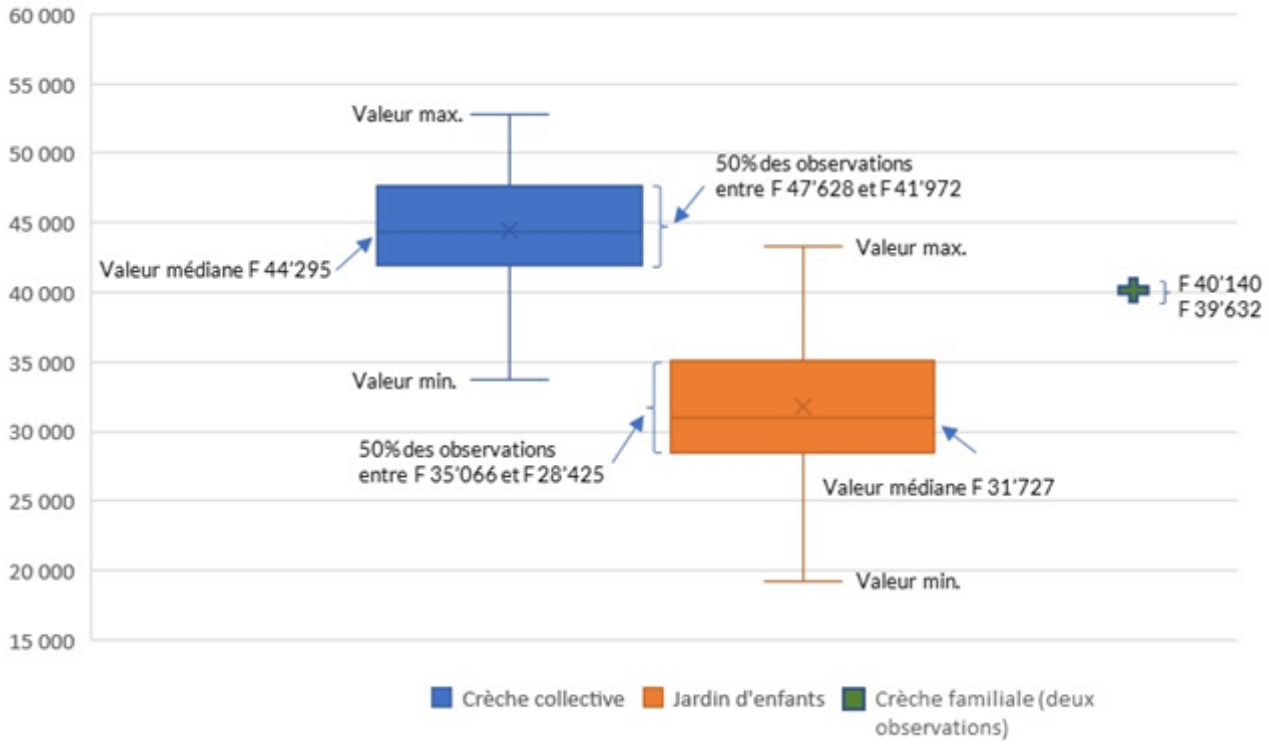
C. Crèches familiales (SAPPE)

Une place d'accueil en crèche familiale coûte environ 40'000 F par an[15] (en incluant les gratuités, par exemple la mise à disposition de locaux).

Selon les informations communiquées par le SDPE, les différences dans les coûts à la place entre les structures s'expliquent essentiellement par l'impact de l'ancienneté du personnel sur la masse salariale.

[15] A la suite de l'introduction du salaire minimum, le coût d'une place en crèche familiale s'élève en 2022, selon les calculs de la Ville, à environ 45'000 F.

Graphique 5 : Dispersion des « coûts à la place » dans les crèches collectives, les jardins d'enfants et les crèches familiales subventionnés par la Ville de Genève (coût avec gratuités) en 2019[16]



Sources : SDPE, 2021
Analyse : CDC, 2021

Subvention moyenne par place
Selon les données fournies par le SDPE, la subvention moyenne par place versée par la Ville de Genève s'élève à près de 30'000 F. Pour les trois principales typologies de structures d'accueil en Ville de Genève, la subvention moyenne se présente ainsi (chiffres 2019[17]) :

- Crèches collectives (SAPPE) : 29'700 F ;
- Jardins d'enfants (SAPPR) : 22'900 F ;
- Crèches familiales (SAPPE) : 30'700 F.

3.4. Le personnel éducatif

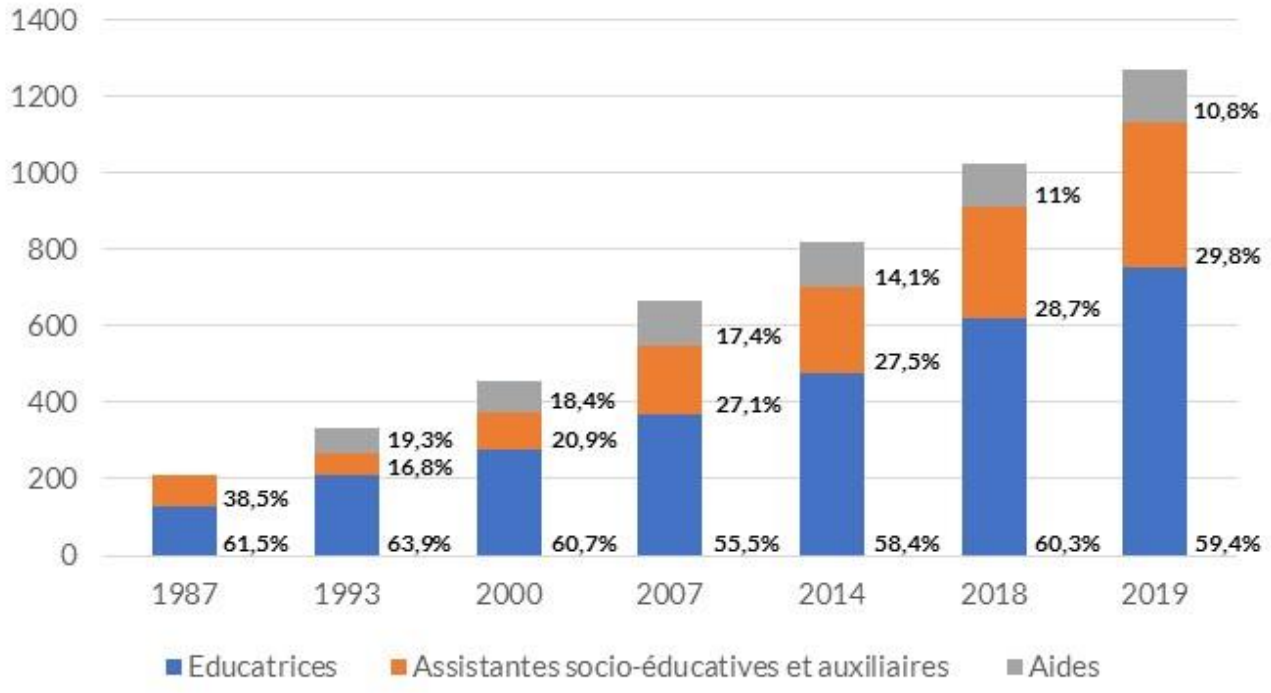
Le statut du secteur subventionné de la petite enfance relève du droit privé et d'une convention collective de travail (CCT) dite « petite enfance », en vigueur en Ville de Genève.

Le personnel éducatif peut être reparti en quatre catégories[18] :

[16] Il convient de souligner qu'il n'est pas pertinent de comparer directement le « coût à la place » en crèche et en jardin d'enfants dans la mesure où la durée de prise en charge varie significativement entre ces deux types de structure. Une place en crèche peut accueillir un enfant cinq jours par semaine à temps plein contre un maximum de cinq demi-journées pour un jardin d'enfants.
[17] Source : SDPE
[18] Pour une question de lisibilité, les assistantes socio-éducatives et les auxiliaires sont regroupées dans la même catégorie.

- Les éducatrices de l'enfance qui doivent pouvoir justifier d'un diplôme de l'école supérieure d'éducatrices et d'éducateurs de l'enfance de Genève (ESEDE) ou d'un titre jugé équivalent par le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) ou figurant dans la liste des diplômes, certificats ou attestations permettant d'exercer cette fonction établie par le SASAJ ;
- Les assistantes socio-éducatives qui sont titulaires d'un certificat fédéral de capacité (CFC) d'assistante socioéducative ou d'une formation jugée équivalente. Les candidates au poste doivent en principe être âgées de 22 ans révolus ;
- Le personnel auxiliaire éducatif qui est au bénéfice d'une expérience dans le domaine de la petite enfance ou sociale ou encore utile au poste et d'une formation achevée de niveau secondaire II. Dans tous les cas, les personnes concernées doivent être âgées d'au moins de 22 ans révolus lors de l'entrée en fonction ;
- Les aides qui doivent manifester l'intention de suivre une formation dans le domaine de la petite enfance et justifier des capacités suffisantes à l'accomplissement des tâches décrites dans leur cahier des charges. Par ailleurs, elles doivent être au bénéfice d'une formation de niveau secondaire II achevée et être âgées entre 18 ans révolus et 22 ans révolus lors de leur engagement. Leur contrat de travail ne peut pas excéder une durée de 12 mois.

Graphique 6 : Évolution du personnel éducatif dans les structures d'accueil subventionnées par la Ville de Genève de 1987 à 2019[19]



Source : SDPE 2021

[19] Pour des questions de lisibilité, les assistantes socio-éducatives et les auxiliaires sont regroupées dans la même catégorie.

3.5. Les principaux acteurs

3.5.1. Le service de la petite enfance de la Ville de Genève (SDPE)

De manière générale, le SDPE a pour mission de développer l'offre en matière de prise en charge des enfants en âge préscolaire afin de répondre au mieux aux préférences des familles. Il verse également les subventions et apporte son expertise aux différentes structures, par exemple en matière d'aménagement des locaux ou encore en matière de projets pédagogiques transversaux. Le SDPE offre également un support en matière informatique, de gestion des salaires ou encore de centralisation des inscriptions des enfants au travers du bureau d'information de la petite enfance (BIPE).

L'article 7 du règlement relatif à l'accueil préscolaire et aux conditions de subventionnement des institutions pour la petite enfance de la Ville de Genève du 20 avril 2016[20], portant sur le rôle du SDPE, indique que :

> *[1]Le SDPE œuvre à la qualité de l'accueil préscolaire et collabore avec les structures d'accueil. En particulier, il :*
> - *a) promeut une gestion rationnelle des ressources, pour assurer une base économique sûre aux structures d'accueil ;*
> - *b) élabore les contrats de prestations qui lient la Ville de Genève et chaque entité juridique et contrôle leur bonne application ;*
> - *c) fournit aux structures d'accueil les directives, instructions et recommandations utiles à l'application du présent règlement ;*
> - *d) préavise et opère le versement des subventions aux structures d'accueil.*

> *[2] Il participe à l'élaboration et à la mise en œuvre du changement de gouvernance du domaine de l'accueil préscolaire en fonction des décisions prises par les autorités municipales compétentes.*
> *[3] Il est chargé du secrétariat des commissions et groupes de travail créés par la Ville de Genève et, le cas échéant, la représente dans les groupes de travail et de réflexion concernant la petite enfance.*

L'article 8 précise quant à lui que :

> *[1]Le SDPE exerce les compétences qui lui sont attribuées par le présent règlement ainsi que toutes autres tâches que le Conseil administratif ou le-la magistrat-e délégué-e peut lui confier.*
> *[2] En matière de soutien aux structures d'accueil, le SDPE les assiste dans :*
> - *a) l'élaboration et la conduite de leurs projets institutionnels et pédagogiques,*
> - *b) leur gestion administrative et financière,*
> - *c) la gestion des ressources humaines,*
> - *d) le respect de la protection des données,*
> - *e) leur réflexion éthique.*

> *[3]En matière de contrôle, supervision et validation de la qualité du fonctionnement des structures d'accueil, le SDPE :*
> - *a) veille au respect des normes d'encadrement des enfants en fonction du cadre en vigueur et du taux d'occupation réel de chaque structure d'accueil ;*
> - *b) fait appliquer les conditions d'inscription des enfants par le biais du Bureau d'Information Petite Enfance ;*
> - *c) évalue la réalisation des prestations socioéducatives attendues et, au besoin, définit les actions à entreprendre ;*
> - *d) vérifie que les exigences de qualification du personnel des structures d'accueil soient remplies ;*

[20] LC 21 551.

e) contrôle la stricte application des barèmes de prix de pension approuvés par le Conseil administratif ;
f) veille au respect des procédures et des modèles de plans comptables établis ;
g) valide le budget et les comptes annuels des structures d'accueil ;
h) conclut avec les structures d'accueil des contrats de mise à disposition de locaux, dont l'usage doit être réservé en priorité à leur activité d'accueil de la petite enfance.

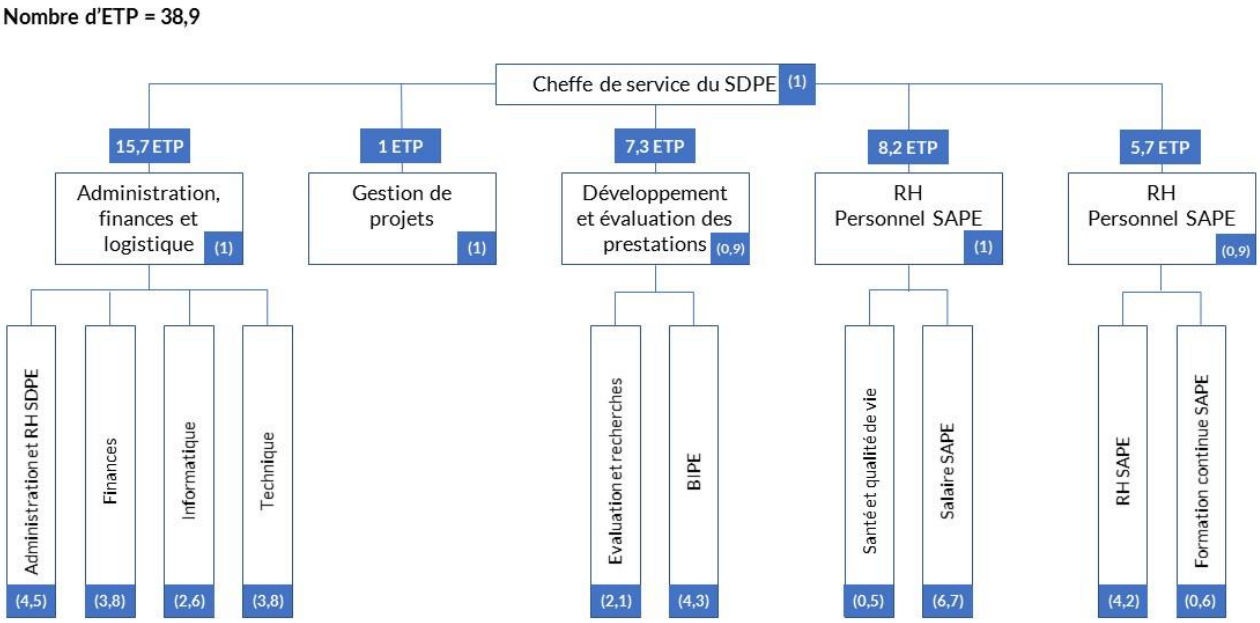
[4]En matière de ressources humaines, outre les compétences énumérées au chapitre VI du présent règlement, il :

a) valide les conditions salariales et les cahiers des charges du personnel engagé ;
b) administre les salaires versés par les structures d'accueil ;
c) structure et organise la formation continue et le perfectionnement professionnel du personnel.

Le SDPE compte 38,9 postes équivalents temps plein (ETP) en 2021[21] et est composé des cinq unités suivantes :

- Administration, finances et logistiques ;
- Gestion de projets ;
- Développement et évaluation des prestations « Recherche et développement » ;
- Support en ressources humaines pour les structures d'accueil de la petite enfance : salaires, droit du travail, santé, qualité de vie ;
- Support en ressources humaines pour les structures d'accueil de la petite enfance : formation et développement de carrière.

Figure 1 : Organigramme du service de la petite enfance et répartition des ETP



Source : SDPE, 2021

[21] A noter que le SDPE a obtenu 3,1 ETP supplémentaires dans le cadre du budget 2022.

3.5.2. Les structures d'accueil en Ville de Genève

Actuellement, l'accueil préscolaire en Ville de Genève repose sur des structures juridiques de droit privé (associations ou fondations) subventionnées par la Ville de Genève. Cette offre d'accueil préscolaire s'est construite historiquement autour du bénévolat, les structures étant rattachées à des comités d'associations ou des conseils de fondation composés de bénévoles, souvent des parents d'enfants fréquentant une structure d'accueil.

L'article 14, alinéa 1,2 et 4 du règlement relatif à l'accueil préscolaire en Ville de Genève et aux conditions d'octroi des subventions aux structures d'accueil précise à ce propos que :

[1] Les structures d'accueil sont organisées sous la forme de personnes morales de droit privé ou de droit public.
[2] Leurs statuts ou acte constitutif et règlement doivent avoir été approuvés par le SDPE.
[3] […]
[4] Elles doivent avoir signé avec la Ville de Genève un contrat de prestations qui définit les obligations devant être remplies pour assurer la qualité requise et les exigences de la Ville de Genève en matière d'accueil d'enfants en âge préscolaire et d'usage de la subvention.

Afin d'en faciliter la gestion administrative et financière, la Ville a mis en place un regroupement de la majorité des structures dans des secteurs géographiques distincts. La Ville compte actuellement seize secteurs ainsi que sept structures « non sectorisées ». Un secteur regroupe au moins trois sites distincts et est dirigé par une directrice de secteur qui en assure la gestion administrative directe (budgets, facturation, comptabilité) ainsi que la supervision pédagogique des structures d'accueil.

Les objectifs visés par la Ville de Genève avec la sectorisation sont[22] :
- *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.*

Elle vise également à améliorer la qualité des services (harmonisation des horaires, développement du travail en réseau, évolution des approches socio-éducatives).

Un contrat de prestations type a été établi par un groupe de travail composé notamment de la Ville de Genève, de la fédération genevoise des institutions de la petite enfance (FGIPE) et de l'association des cadres des institutions de la petite enfance genevoises (ACIPEG). Toutes les structures subventionnées ont signé ce document qui définit les exigences de la Ville en matière d'accueil préscolaire et d'usage de la subvention.

Selon les modalités prévues dans le contrat et après acceptation des comptes annuels de l'association ou de la fondation, la Ville de Genève s'engage à verser à l'entité subventionnée le montant de l'éventuelle perte annuelle comptabilisée (cf. LC 21 551, art. 23). L'association doit restituer à la Ville de Genève l'éventuel excédent de résultat annuel.

[22] Source : https://www.geneve.ch/fr/autorites-administration/administration-municipale/departement-cohesion-sociale-solidarite/services-municipaux/service-petite-enfance/sectorisation (consulté le 18 octobre 2021).

3.5.3. La fédération genevoise des institutions de la petite enfance (FGIPE)

La FGIPE est l'association faîtière des comités des structures d'accueil subventionnées par la Ville de Genève. Le comité de la FGIPE est composé de cinq personnes, dispose d'un secrétariat (0,6 ETP) et reçoit une subvention de fonctionnement de 72'000 F par année de la Ville de Genève.

Les principales tâches des membres du comité de la FGIPE consistent à :

- Représenter les membres auprès des autorités publiques ;
- Participer aux commissions cantonales et municipales, en tant que représentants des employeurs ;
- Signer les contrats-cadres (assurances, mandats informatiques, nettoyage, CCT).

De plus, la FGIPE offre des conseils aux comités ou membres de comités qui en ont besoin. Elle ne s'implique cependant pas dans la gestion opérationnelle des institutions, par exemple lors de l'élaboration d'un projet pédagogique.

3.6. Les principales dispositions légales et réglementaires applicables

Le dispositif de la petite enfance en Ville de Genève est principalement soumis aux textes suivants :

- Ordonnance fédérale sur le placement des enfants du 19 octobre 1977 (OPE – RS 211.222.338) ;
- Loi cantonale sur l'enfance et la jeunesse du 1er mars 2018 (LEJ – J 6 01) ;
- Règlement cantonal d'application de la loi sur l'enfance et la jeunesse du 9 juin 2021 (REJ – J 6 01.01) ;
- Loi cantonale sur l'accueil préscolaire (LAPr[23]) ;
- Règlement cantonal sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial de jour du 21 décembre 2005 (RSAPE – J 6 29.01) ;
- Règlement relatif à l'accueil préscolaire en Ville de Genève et aux conditions de subventionnement des institutions pour la petite enfance de la Ville de Genève[24] ;
- Convention collective de travail pour le personnel de la petite enfance en Ville de Genève entrée en vigueur le 1er janvier 2007[25].

3.7. Historique des projets de réforme de la petite enfance

Selon les informations mises à disposition par la Ville, c'est en 1984 déjà qu'un rapport[26] commandé par le Conseil administratif recense de nombreux manquements dans la gestion du dispositif de la petite enfance par les associations de bénévoles. Cette analyse conduit à la création de la délégation à la petite enfance en 1986, devenue service de la petite enfance en 2011.

En 1998, un nouveau rapport[27], toujours commandé par le Conseil administratif, réaffirme le constat d'une gestion risquée dans un système basé sur le bénévolat. Il préconise la centralisation de la gestion

[23] Cf. supra.
[24] Cf. supra.
[25] https://www.ge.ch/document/cct-petite-enfance-geneve.
[26] Rédigé par M. Roland Berger.
[27] Rédigé par M. Jean-Paul Bari.

de l'accueil préscolaire sous la houlette d'un employeur unique, à savoir une municipalisation complète du dispositif ou une extension du service public partielle, sous forme d'une fondation de droit public.

Dès 1999, le conseiller administratif[28] chargé du domaine promeut une municipalisation de la petite enfance.

En 2007, le Conseil municipal soutient le principe d'une municipalisation (PR-476 « *proposition de résolution du Conseil administratif en vue de l'extension du service public au domaine de la petite enfance* »).

En 2010-2011, le Conseil administratif tempère ce projet en raison d'une situation économique défavorable.

En janvier 2013, le projet d'extension du service public est réexaminé. À l'issue d'un travail mené par les services de l'administration, portant notamment sur le statut et la gestion du personnel, sur la prévoyance professionnelle, les coûts estimés de cette extension ou encore le futur rôle des comités et les coûts de fonctionnement potentiels, il est recommandé au Conseil administratif de privilégier la centralisation des structures de la petite enfance sous l'égide d'une fondation, avec le maintien de la convention collective de travail, des échelles de traitement et de la prévoyance professionnelle en vigueur. Cette entité publique est alors considérée comme une étape possible vers une municipalisation totale. Parallèlement à ces réflexions, le canton se dote en 2012 d'une nouvelle Constitution qui précise, entre autres, les compétences et les responsabilités des autorités cantonales et communales dans le domaine de la petite enfance et vise à la collaboration avec le secteur privé.

Bien qu'en 2016 la refonte du règlement LC 21 551 relatif à l'accueil préscolaire en Ville de Genève et aux conditions d'octroi des subventions aux structures d'accueil ait permis l'introduction des contrats de prestations et que depuis 2004 le dispositif s'organise sous la forme d'une sectorisation géographique[29], la gouvernance de l'accueil préscolaire en Ville de Genève fait toujours face aux mêmes risques dus à un dispositif reposant sur le bénévolat.

En 2017, le département de la cohésion sociale et de la solidarité met sur pied un comité de pilotage qui produit un rapport interne sur la faisabilité d'une fondation de droit public pour la petite enfance. Dans ses recommandations, le comité recommande d'explorer d'autres voies, telles que celle de la municipalisation.

À travers la motion M-1484[30] du 4 décembre 2019, 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 sous la forme d'une fondation de droit public comme employeur unique.

En mars 2021, le Conseil administratif charge 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.

En juin 2021, le rapport de la société Phronesis Consulting, intitulé « Analyse stratégique et options structurelles » et mandaté par le département de la cohésion sociale et de la solidarité, privilégie[31] le

[28] M. Manuel Tornare.
[29] Chaque secteur réunit au minimum trois sites distincts et est dirigé par un responsable de secteur qui assure la gestion administrative directe (budgets, facturation, comptabilité) et la supervision pédagogique des structures d'accueil.
[30] « Renvoi direct à la commission des finances », Séances ordinaires du Conseil municipal de la Ville de Genève du 23 juin 2020, Mémorial No 9.
[31] Analyse réalisée 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 ;

modèle de la municipalisation par étapes (versus la municipalisation complète en une seule bascule, la fondation de droit public en tant qu'employeur unique ou la fondation de droit privé). Par communiqué de presse, daté du 31 août 2021, le Conseil administratif, inspiré par les expériences d'autres grandes villes, a décidé de réformer la gouvernance de la petite enfance en validant le principe d'une municipalisation par étapes des nouvelles structures d'accueil[32].

Ce projet prévoit la création de 712 nouvelles places, dont 670 seraient municipalisées à l'horizon 2027-2028[33]. Les nouvelles structures d'accueil prévues sont[34] :

- Marie Goegg-Pouchoulin, 171 places (146 SAPPE + 25 SAPPR) ;
- Gare des Eaux-Vives, 108 places (SAPPE) ;
- Villa Ambrosetti (Frontenex n°54), 96 places (SAPPE) ;
- PAVVernets, 96 places (SAPPE) ;
- Périmètre Forêt, 80 places (SAPPE) ;
- Lyon n°84, 60 places (SAPPE) ;
- Frontenex N°29, 59 places (SAPPE).

Total : 670 places

Le calcul de la Ville pour déterminer le montant de l'investissement financier que représente la création de ces 712 nouvelles places est le suivant : « subvention moyenne par place d'accueil préscolaire » multipliée par « le nombre de places à créer », soit 30'000 F x 712 = 21,4 millions F au total sur la période 2021 à 2028.

Le surcoût de la municipalisation estimé par le DCSS se chiffre quant à lui à environ 3 millions F au total entre 2023 et 2028. Pour calculer ce surcoût (*versus* le maintien dans le dispositif actuel soumis à la CCT du domaine) des 670 nouvelles places municipalisées, les départements de la cohésion sociale et de la solidarité (DCSS) et des finances, de l'environnement et du logement (DFEL) se sont appuyés sur deux mandats externes pour colloquer les fonctions petite enfance dans le catalogue des fonctions Ville et calculer les coûts relatifs au changement de caisse de prévoyance. Ce chiffrage s'est basé sur la création de 211 ETP fixes et 27 ETP auxiliaires. Près de 90% des ETP concernés sont du personnel éducatif (éducatrice 54%, assistante socio-éducative 22%, aide éducative 13%).

Les différentes analyses conduites par la Ville permettent ainsi d'identifier quatre facteurs principaux qui expliquent le surcoût précité de 3 millions F :

- **Collocation des fonctions petite enfance** : le transfert des fonctions « petite enfance » dans le catalogue des fonctions de la Ville implique une revalorisation des salaires, car 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 ;
- **Annuités :** les progressions annuelles (annuités) en Ville sont globalement supérieures à celles de la CCT ;
- **Échelons** : le nombre d'échelons de la grille salariale en Ville est plus élevé que celui présent dans la CCT ;
- **Prévoyance professionnelle** : le passage de la fondation de prévoyance en faveur du personnel d'institutions subventionnées par la Ville de Genève (FOP) à la « CAP prévoyance » implique un coût lié au changement du plan de prévoyance et un rappel de cotisation.

valorisation des métiers de la petite enfance ; étalement des investissements pour la réforme. En considérant ces critères, le « classement » proposé par ordre de priorité est le suivant : municipalisation par étapes, municipalisation complète en une seule bascule, fondation de droit public en tant qu'employeur unique, fondation de droit privé.

[32] Pour accéder au communiqué de presse : https://www.geneve.ch/fr/actualites/reforme-gouvernance-petite-enfance-avancee-decisive

[33] 42 places seront ainsi exploitées par des comités actuels puisqu'il s'agit d'extensions du dispositif existant.

[34] Autres structures existantes, 42 places (Madeleine 29 SAPPE, Tom Pouce 9 SAPPE, Manège en Ville, 4 SAPPR).

Le 6 octobre 2021, les auteurs du projet de délibération PRD-299 demandent la création d'une fondation de droit privé pour l'accueil préscolaire de la Ville de Genève. L'entrée en matière sur ledit projet est refusée[35].

Une motion du 16 novembre 2021 (M-1645) intitulée « *petite enfance : accompagner le changement en Ville de Genève* » demande au Conseil administratif de :

- Prendre des mesures de soutien en faveur des structures d'accueil qui connaissent des difficultés en matière de ressources humaines et de gestion financière et administrative ;
- Renforcer le service de la petite enfance de la Ville et la fédération genevoise des institutions de la petite enfance ;
- Organiser des états généraux de la petite enfance sur les thèmes de l'organisation des remplacements, les outils informatiques de gestion et de pilotage dans les SAPE, la place des parents, les réformes structurelles liées au programme pédagogique et la place des bénévoles dans les structures municipalisées.

La motion est renvoyée à la commission des finances[36].

[35] Séances ordinaires du Conseil municipal de la Ville de Genève du 16 novembre 2021, Mémorial No 19.
[36] Séances ordinaires du Conseil municipal de la Ville de Genève du 21 novembre 2021, Mémorial No 21.

4. ANALYSE – ADEQUATION ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE

Dans ce chapitre, la Cour examine la capacité du dispositif de prise en charge des enfants d'âge préscolaire en Ville de Genève à répondre à la demande des parents :

- Dans un premier temps, l'analyse s'est portée sur le calcul du nombre de places « manquantes » ainsi que sur l'impact de la planification préscolaire sur le taux de couverture ;
- La Cour s'est ensuite intéressée aux besoins exprimés par les parents et aux pratiques de prise en charge ;
- Finalement, l'accueil familial de jour a fait l'objet d'une attention particulière.

4.1. Contexte et analyse

L'obligation des communes de faire correspondre l'offre de la prise en charge des enfants en âge préscolaire aux besoins de la population est inscrite dans l'article 200 de la Constitution genevoise du 14 octobre 2012[37]. Cette volonté du constituant se retrouve également aux alinéas 1 et 2 de l'article 6 LAPe :

[1] Les communes, ou groupements de communes, offrent des places dans les différents modes d'accueil pour les enfants en âge préscolaire. À cette fin, elles peuvent collaborer entre elles, confier à une association ou à une fondation à but non lucratif la mise à disposition de places d'accueil préscolaire. Les modalités de cette collaboration sont définies statutairement, par voie réglementaire ou contractuelle.
[2] Les communes adaptent le nombre de places à disposition permettant d'atteindre le taux d'offre d'accueil.

Cette obligation légale prend la forme de quatre objectifs (art. 2 LAPr) :

1. Développer l'offre de places d'accueil de jour pour les enfants en âge préscolaire afin d'atteindre une offre adaptée aux besoins ;
2. S'assurer de la qualité des prestations offertes pour le bien des enfants accueillis ;
3. Régler l'organisation de l'accueil préscolaire entre le canton et les communes ;
4. Régler la répartition du financement de l'accueil préscolaire entre le canton, les communes ou les groupements de communes, les parents et d'autres contributeurs.

4.1.1. Calcul du nombre de places manquantes

La mesure de l'adéquation « quantitative » entre l'offre et la demande repose sur une méthodologie que la Cour a concrétisée en quatre étapes. Il s'agit d'identifier dans un premier temps l'offre disponible dans les structures de garde en Ville de Genève, puis d'estimer la demande potentielle pour ces structures dans un deuxième temps. Finalement, le taux de couverture et le nombre de places manquantes sont définis comme la comparaison entre l'offre et la demande précédemment estimées.

Détermination de l'offre disponible – nombre d'inscrits potentiels
La première étape du calcul consiste à dénombrer le nombre de structures existantes en Ville de Genève. À cette fin, la Cour s'est appuyée sur le relevé statistique 2020 fourni par l'office cantonal de la petite enfance (OCPE) et le service de la recherche en éducation (SRED). Ces données recensent les structures à prestations restreintes et élargies, le nombre de places autorisées correspondantes ainsi que la source de financement. L'année 2020 a été sélectionnée dans la mesure où il s'agit des données

[37] Cst-GE – A 2 00.

les plus récentes au moment de l'écriture du présent rapport. À ce stade, il est important de relever que compte tenu des différences de taux d'occupation des usagers, une place peut accueillir plus d'un enfant. Ainsi, selon les données du SDPE pour l'année 2020, le nombre moyen d'enfants pour une place en SAPPE et en SAPPR est respectivement de 1,124 et 1,846. Il est donc nécessaire, lors du calcul, de tenir compte du ratio « enfant/place moyen » pour estimer le nombre d'inscrits potentiels.

Ainsi, en Ville de Genève 4'076 enfants pouvaient potentiellement être inscrits dans une crèche et 1'030[38] dans un jardin d'enfants en 2020.

Estimation de la demande potentielle

En l'absence de données exhaustives sur les besoins des parents, la Cour a procédé à une estimation de la demande potentielle pour les structures de garde dont le calcul repose sur :

- Le nombre total d'enfants en âge préscolaire ;
- Les préférences de garde des parents.

L'effectif de la population préscolaire est fourni par l'office cantonal de la statistique (OCSTAT) et correspond au nombre d'enfants âgés de cinq mois à moins de quatre ans révolus au 31 juillet 2020. Ces données sont disponibles au niveau du sous-secteur statistique et ont été compilées pour obtenir la population préscolaire de chaque quartier.

Il convient de souligner qu'il est erroné de considérer que la population préscolaire correspond à l'équivalent de la demande pour les différentes structures de garde : tous les parents ne souhaitent pas nécessairement recourir à une structure collective pour la garde de leurs enfants. Pour cette raison, la Cour a utilisé les résultats d'une enquête du SRED menée en juin 2018 selon lesquels, sur la base d'un échantillon aléatoire de parents d'enfants en âge préscolaire[39], la préférence pour la crèche comme mode de garde principal en Ville de Genève concerne 64 % des enfants et 12,2 % pour le jardin d'enfants[40]. Notons que l'enquête menée par la Cour[41] conclut à un taux de préférence moyen pour la crèche de 63,8 %. La similarité des taux de préférence entre ces deux enquêtes tend à renforcer l'hypothèse d'une relative constance de la préférence moyenne des parents pour ce mode de garde et donc le choix d'appliquer ce taux pour estimer la demande potentielle totale.

Pour la suite du calcul, nous considérons deux échantillons de population différents par type de structure : l'entier de l'effectif préscolaire pour les structures à prestations élargies et uniquement les enfants de plus de deux ans pour les structures à prestations restreintes. Ces dernières n'étant pas ouvertes aux enfants plus jeunes.

En appliquant cette méthode de calcul, la Cour estime que la demande potentielle d'inscriptions pour les enfants résidant en Ville de Genève s'élève à 5'208 pour les crèches et 597 pour les jardins

[38] Le nombre d'inscrits potentiels est obtenu en multipliant le nombre de places autorisées au 31.12.2020 par le ratio d'enfants par place pour chaque type de structure.

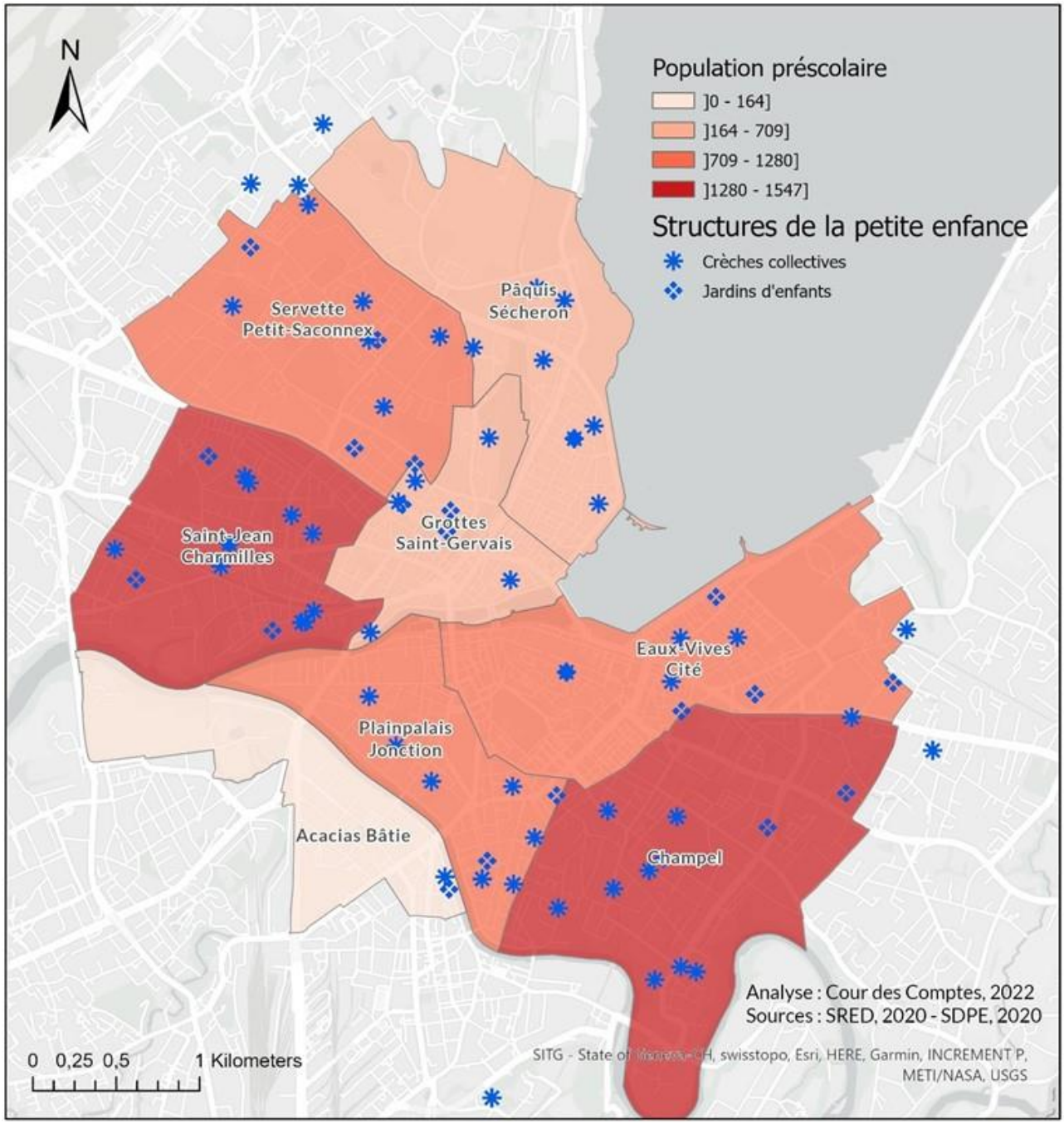
[39] L'échantillon, stratifié selon la zone géographique et le nombre d'enfants en âge préscolaire, regroupait 2'154 familles du canton dont 703 en Ville de Genève.

[40] La possibilité que les préférences des modes de garde puissent différer selon les caractéristiques socioéconomiques des parents a également été testée. Il en ressort qu'il n'existe pas de différence statistiquement significative dans les préférences du mode de garde principal selon le revenu des parents à l'exception de l'école privée. Ainsi, selon les données d'enquêtes précitées, moins de 0.5 % des parents ayant les revenus les plus modestes (moins de 6 000 CHF brut par mois) expriment une préférence pour ce mode de garde contre 14 % des parents ayant les revenus les plus élevés (plus de 18 000 CHF brut par mois). Par ailleurs, les résultats d'une précédente enquête du SRED, menée en mai 2014, indiquaient un taux de préférence de l'ordre de 57 % pour la crèche comme mode de garde principal sur la base d'un échantillon aléatoire de 2'360 familles du canton de Genève (source : Focus 1, SRED 2014).

[41] L'administration de l'enquête a été confiée à un mandataire externe. L'échantillon initial était composé de 1'491 adresses. Le taux de retour s'est situé à 42,7%, soit 637 questionnaires complétés.

d'enfants en 2020. Cette demande n'est pas uniformément répartie sur la Ville de Genève puisqu'elle dépend de la répartition de la population préscolaire, elle-même inégale comme l'illustre la Figure 2.

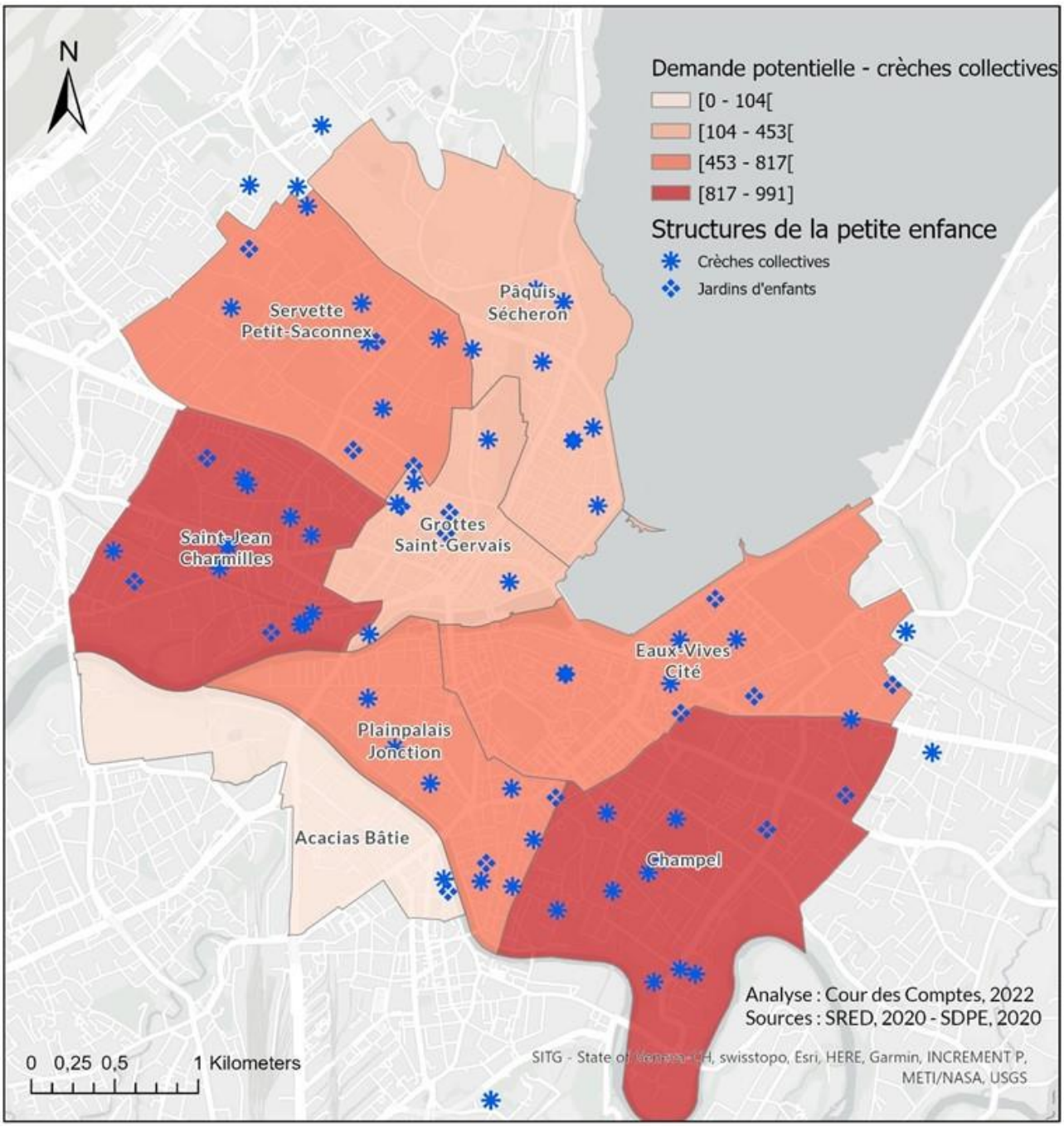
Figure 2 : Répartition géographique de la population préscolaire par quartier et localisation des structures d'accueil, 2020



Commentaire : Cette carte rassemble l'ensemble des structures de la petite enfance financées par la Ville de Genève, ainsi que les structures installées en Ville de Genève financées (pour partie ou totalement) par des acteurs privés. Les crèches familiales sont intégrées à la catégorie « crèches collectives » et les halte garderies à la catégorie « jardin d'enfants ».

L'estimation de la demande potentielle pour une place en crèche comme mode de garde principal est supérieure aux besoins exprimés par les parents auprès du BIPE (4'903 en 2020[42]).

Figure 3 : Répartition géographique de la demande potentielle pour une place en crèche collective par quartier et localisation des structures d'accueil, 2020



Commentaire : Cette carte rassemble l'ensemble des structures de la petite enfance financées par la Ville de Genève, ainsi que les structures installées en Ville de Genève financées (pour partie ou totalement) par des acteurs privés. Les crèches familiales sont intégrées à la catégorie « crèches collectives » et les halte garderies à la catégorie « jardin d'enfants ».

[42] Au 31 décembre 2020.

Considérer le nombre de dossiers d'inscription comme base de calcul pour chiffrer la demande potentielle présente ainsi des limites. Une telle approche, adoptée par la Ville de Genève dans le cadre de sa planification préscolaire, induit le risque de minimiser la demande réelle dans la mesure où on ne peut exclure la possibilité que des parents renoncent à déposer une demande auprès du BIPE (suite à une première réponse négative ou parce qu'ils craignent d'échouer dans leurs démarches) ou ne renouvellent pas leurs inscriptions après avoir trouvé une solution par défaut. Afin d'éviter ce risque de sous-estimation de la demande, la Cour a choisi une méthode de calcul alternative de la demande se concentrant sur les préférences et non sur les demandes effectivement en cours. Cette estimation couvre un spectre plus large, car elle intègre les parents souhaitant une place en structure collective sans avoir nécessairement une demande au BIPE en cours[43]. Il en ressort une différence d'environ 300 demandes potentielles supplémentaires par rapport aux estimations réalisées par la Ville de Genève pour l'année 2020.

À l'inverse, le nombre d'inscriptions au BIPE pour une place en jardin d'enfants est supérieure à la demande potentielle estimée par la Cour pour ce mode de garde, respectivement 949 contre 597. Cette différence peut s'expliquer par le fait :

- que l'estimation de la Cour identifie uniquement les demandes pour le jardin d'enfant comme mode de garde principal d'une part, sous-estimant ainsi la demande totale ;
- que les demandes d'inscriptions réalisées auprès de la Ville surestiment les préférences des parents d'autre part, car elles résultent en partie d'un choix par défaut.

Enfin, il est utile de souligner les précautions d'interprétation de l'estimation de la demande potentielle. Les préférences de garde des parents sont vraisemblablement endogènes aux politiques mises en œuvre dans le secteur : une modification des caractéristiques de l'offre entraînerait des répercussions sur les préférences des parents. Par exemple, une diminution du prix de pension ou une extension des horaires de garde en crèche pourrait se traduire par une hausse de la demande potentielle (en modifiant les préférences des parents à la hausse). En outre, l'analyse des données du SDPE révèle une possible corrélation du nombre d'inscriptions par quartier avec le taux d'offre (ratio de places pour 100 enfants, cf. annexe 9.2).

Calcul du taux de couverture

Le taux de couverture par type de structure de garde est calculé comme le ratio entre le nombre d'inscrits potentiels et la population préscolaire ajustée des préférences des parents pour chaque quartier. Ce ratio peut être interprété comme la part de la demande potentielle couverte par l'offre existante.

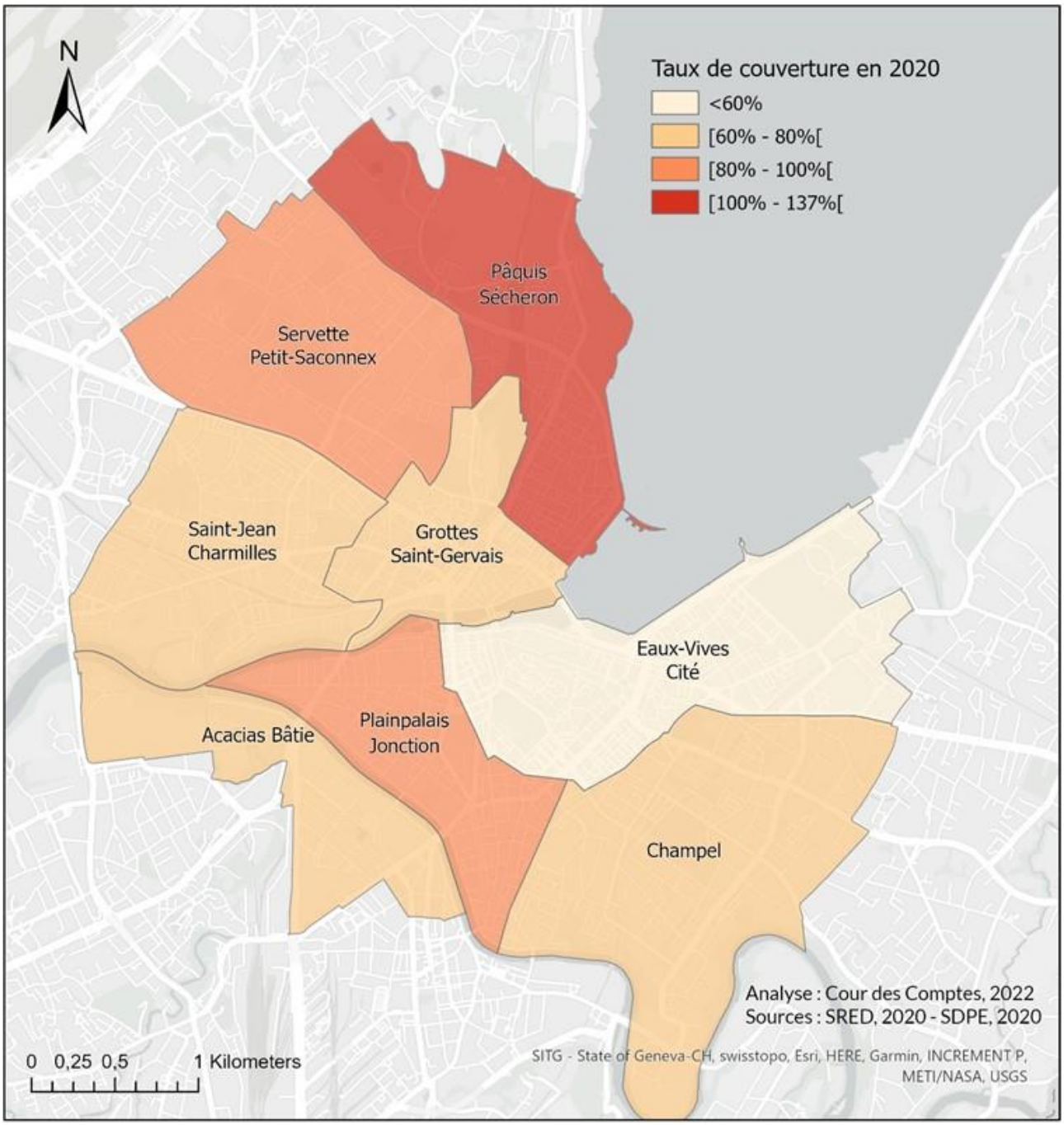
Le résultat de ces calculs indique que la totalité de la demande de places en structure à prestations élargies n'est pas couverte en Ville de Genève. En tenant compte des capacités d'accueil de ces structures (1,124 enfant par place) et des préférences des parents (64 % souhaitent une place en crèche), le taux de couverture moyen estimé est de 78 % (pondéré par la taille de la population préscolaire).

La Figure 4 illustre le taux de couverture de la demande potentielle (tenant compte des préférences des parents et des ratios d'enfant par place) en 2020 par quartier ainsi que la localisation des structures d'accueil (SAPPE et SAPPR) selon le type de financement. 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

[43] L'estimation peut intégrer des demandes potentielles en dehors des horaires standards mais il n'est pas possible de quantifier l'importance de cette hypothèse dans les données d'enquête du SRED. Néanmoins, il convient de souligner que dans cette même enquête, 27 % des parents interrogés souhaitaient une prise en charge en dehors des horaires standards (tous modes de garde confondus) : avant 7h, après 19h, le samedi, la nuit ou le dimanche.

Pâquis-Sécheron est supérieure 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).

Figure 4 : 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.

Comme précisé précédemment, les préférences de garde des parents dépendent vraisemblablement des caractéristiques de l'offre. On ne peut exclure que la proportion de parents exprimant une préférence pour la crèche comme mode de garde principal augmenterait si l'offre était étoffée. Le taux de couverture calculée est donc une estimation qu'il faut interpréter avec précaution.

Concernant la couverture des structures à prestations restreintes (jardins d'enfants et halte-garderie), la Cour relève qu'il n'existe pas de déficit en tant que tel. Ce résultat s'explique par la définition de la demande potentielle utilisée par la Cour qui se concentre sur les préférences pour chaque type de structure en tant que mode de garde principal[44]. À l'inverse des crèches, les jardins d'enfants sont plus souvent utilisés en complément d'un autre mode de garde. En conséquence, la demande potentielle estimée par la Cour pour les jardins d'enfants sous-estime la demande totale. En raison de cette sous-estimation spécifique aux jardins d'enfants dans nos calculs, nous ne reproduisons pas sous forme de carte la demande potentielle et le taux de couverture pour les jardins d'enfants.

Calcul du nombre de places manquantes
En utilisant les données des deux premières étapes, il est possible de calculer le nombre de places manquantes par type de structure et par quartier comme la différence entre la demande potentielle et le nombre de places disponibles. Ce calcul fait apparaitre qu'*a minima* environ 1'132 demandes potentielles de places en crèche en Ville de Genève ne sont pas satisfaites pour l'année 2020. Cela qui équivaut à 1'007 places manquantes en crèche collective en tenant compte du ratio d'enfants par place (s'élevant à 1,124 pour l'année 2020). Il apparait également que des places en jardin d'enfants supplémentaires sont nécessaires dans certains quartiers (Servette, Champel, etc.) bien que de façon globale il n'existe pas de déficit pour ce type de structure au niveau de la Ville dans son ensemble (cf. annexe 9.3).

Selon la planification préscolaire conduite par la Ville de Genève en avril 2021 pour la période 2021-2030, le nombre total de demandes non satisfaites en 2020 en crèche collective s'élève à 905. Cette différence de résultat s'explique essentiellement par une définition différente de la demande. La Ville de Genève définit la demande comme la somme du nombre d'inscriptions en SAPPE et du nombre de demandes non satisfaites en attente au BIPE renouvelées au cours des six derniers mois. Comme indiqué plus haut, une telle approche sous-estime vraisemblablement la demande réelle en ne comptabilisant pas les parents ayant « abandonné » toute démarche à la suite d'un premier échec de placement ou par découragement.

4.1.2. Impact de la planification préscolaire sur le taux de couverture

Dans le cadre de sa planification préscolaire, la Ville de Genève prévoit la création d'ici 2027 de 683 places de crèches (SDPE, 2021) dont la ventilation par quartier est détaillée dans le Tableau 1 ci-dessous.

Les créations de places seront relativement plus importantes dans les quartiers des Eaux-Vives-Cité et de Plainpalais-Jonction, en revanche trois quartiers ne seront pas concernés : Champel, Grottes-Saint-Gervais et Pâquis-Sécheron.

[44] Les estimations des préférences de garde des parents du SRED ne sont disponibles que pour le mode de garde principal.

Tableau 1 : Projection de la création de nouvelles places en crèches collectives à l'horizon 2027

Quartiers	Nombre de nouvelles places en crèches prévues d'ici 2027
Acacias-Bâtie	96
Champel	0
Eaux-Vives-Cité	292
Grottes-Saint-Gervais	0
Pâquis-Sécheron	0
Plainpalais-Jonction	146
Saint-Jean-Charmilles	60
Servette-Petit-Saconnex	89

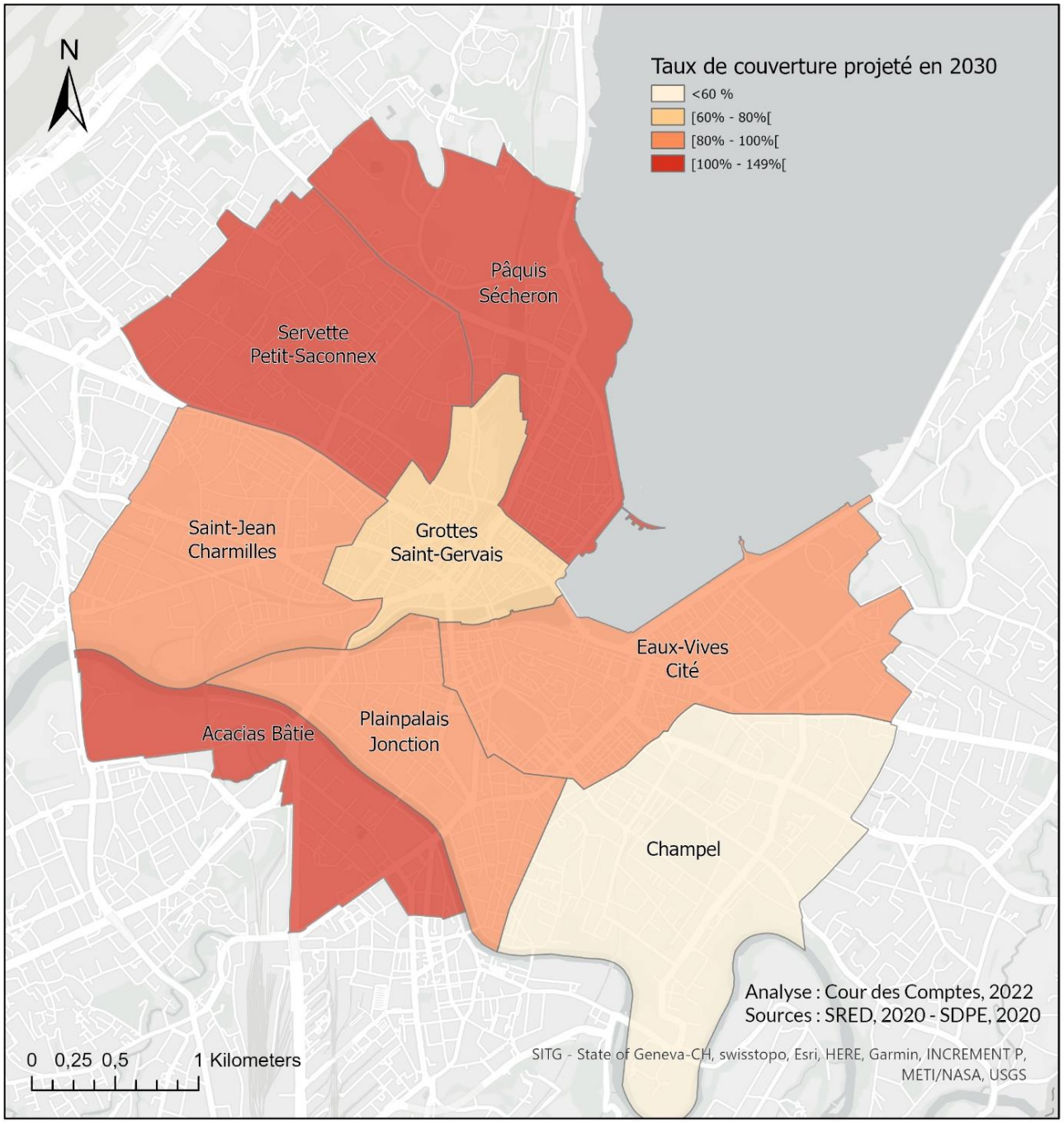
Source des données : SDPE, 2021
Analyse : Cour des comptes, 2022

Commentaire : Ce tableau repose sur les données fournies dans le cadre de la planification préscolaire 2021-2030 réalisée conjointement par le service d'urbanisme et le service de la petite enfance de la Ville de Genève au mois de décembre 2021. Les créations de places de crèche à temps partiel (20 places aux Acacias en 2024) et dans les jardins d'enfants (25 places à Marie Goegg-Pouchoulin à la Jonction) ne sont pas intégrées ici, car nous nous concentrons dans cette section sur les besoins en place en crèches collectives à temps plein.

La Figure 5 suivante reproduit le taux de couverture des besoins de places en crèches projeté pour l'année 2030 par quartier en tenant compte de i) la création de nouvelles places (SDPE, 2021) et ii) des projections démographiques (SRED, 2020). Les projections démographiques réalisées par le SRED tiennent compte de la mobilité avec l'extérieur du canton (flux migratoires) ainsi que de la mobilité intra-cantonale (intégrant l'impact des projets de nouvelles constructions de logements). La comparaison de cette carte avec celle de la Figure 4 révèle une amélioration significative de la situation globale avec un taux de couverture moyen projeté s'élevant à 88 % (contre 78 % en 2020)[45]. Les conclusions tirées à partir de la Figure 5 reposent sur l'hypothèse de la réalisation des places annoncées dans le cadre de la planification 2021-2030. Il convient de noter que la planification de certaines d'entre elles est encore à un stade préliminaire (par exemple : étude de faisabilité).

[45] Cette moyenne est calculée comme la moyenne des taux de couverture de chaque quartier et pondérée par la taille de leur population préscolaire respective.

Figure 5 : Taux de couverture de la demande potentielle des places en crèches collectives projeté en 2030



Commentaire : Le taux de couverture projeté en 2030 est calculé comme le ratio entre le nombre d'inscrits potentiels en 2030 (nombre de places projetées selon la planification 2021-2027 ajusté du ratio d'enfants par place) et la population préscolaire projetée corrigée des préférences des parents.

Les projets de création de nouvelles places devraient permettre d'améliorer sensiblement le taux de couverture des quartiers Acacias-Bâtie et Eaux-Vives-Cité. Ainsi, aux Eaux-Vives, le quartier le moins bien doté relativement à sa population préscolaire en 2020, connaitra une nette amélioration de son taux de couverture de 52 % à 97 %. Le quartier de Servette-Petit Saconnex verra sa demande entièrement satisfaite grâce aux nouveaux projets de création de places (passant de 85 à 100 % de couverture des besoins). Grâce à la planification de 96 nouvelles places de crèche dans le cadre du projet de la Praille-Acacias-Vernets, le taux de couverture des besoins du quartier Acacias-Bâtie

atteindra 146%. Cette offre supplémentaire bénéficiera donc vraisemblablement aux quartiers voisins. En dehors de ce projet, les deux quartiers voisins devraient également connaitre une amélioration de la couverture de leurs besoins (Plainpalais-Jonction : de 83 % à 85 % et Saint-Jean-Charmilles : de 79 à 81%). À l'inverse, le taux de couverture des besoins du deuxième quartier le moins bien doté en 2020, Champel, se détériorera sur la période avec un taux de couverture de la demande potentielle passant de 62 à 59 % du fait de l'absence de nouvelles places combinée à une croissance de la population préscolaire. Néanmoins, il convient de souligner que les habitants de Champel pourraient bénéficier de l'amélioration de l'offre dans le quartier des Eaux-Vives, et notamment la création de 59 places sur le plateau de Frontenex.

4.1.3. Besoins exprimés par les parents et pratiques de prise en charge

Pour analyser l'attente des parents en matière de « modes » de prise en charge préscolaire, la Cour a adopté une perspective diachronique en reconstituant les trajectoires des enfants. La Cour a fait passer un questionnaire en ligne à un échantillon statistiquement représentatif de parents ayant un enfant en première primaire Harmos[46]. Ce faisant, il est possible d'identifier les « intentions » *versus* les « réalisations », autrement dit le souhait des parents en termes de prise en charge hebdomadaire de leur enfant et finalement ce à quoi ils ont dû consentir, la répartition entre les différents modes de garde et les changements intervenus.

Demande et réalisation de la prise en charge hebdomadaire
Globalement, la Cour constate que 63,8% des répondants ont exprimé le souhait que leur enfant fréquente, à la suite du congé maternité, une structure de garde collective au moins une journée par semaine. Les analyses (cf. graphique 13, annexe 9.4) montrent également qu'une proportion importante de parents (la mère dans 52,8% des cas) souhaite garder leur enfant une à deux demi-journées par semaine. À l'opposé, on constate que c'est vers les crèches (56% des cas) que se tournent les parents pour les prises en charge les plus importantes (9 à 10 demi-journées).

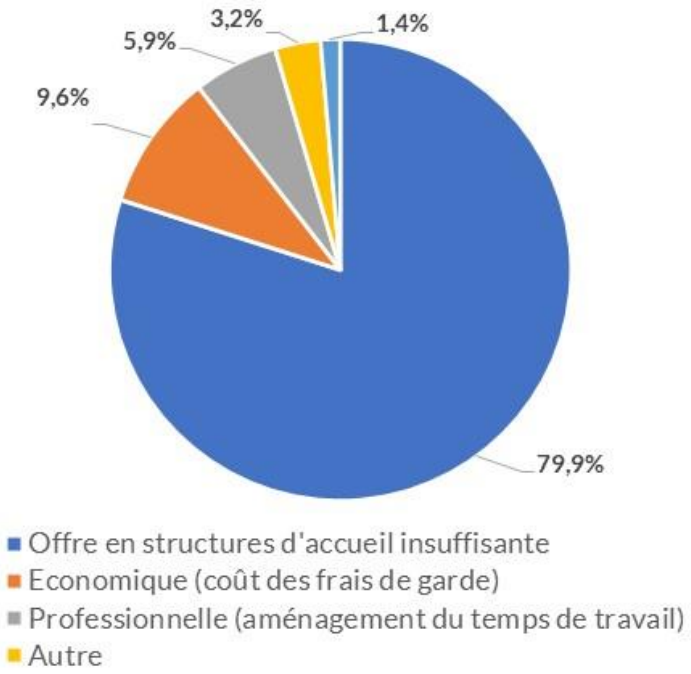
Lorsque l'on s'intéresse à la concrétisation de la prise en charge, la Cour constate que plus de 40% des répondants ayant exprimé le souhait d'une place en crèche (sans considération du nombre de demi-journées) n'ont pas obtenu de place. L'analyse démontre que cette demande partiellement « insatisfaite » se reporte principalement, et dans l'ordre d'importance, sur : le personnel à domicile, les mamans de jour indépendantes, les grands-parents, les mères, les pères, les membres de la famille, les crèches privées, les mamans de jour employées par une structure.

Il ressort également des analyses sur la « concrétisation » (cf. graphique 14, annexe 9.4) que les prises en charge les plus importantes (9 à 10 demi-journées) se réalisent à travers les crèches. Cependant, la proportion de prise en charge maternelle est ici significativement plus élevée que dans le cas des souhaits exprimés.

La raison principale qui explique la non-réalisation du choix exprimé par les parents pour la prise en charge de leur enfant est dans 80% des cas liée à une offre d'accueil insuffisante (Graphique 7).

[46] L'analyse a été conduite sur 649 questionnaires complétés.

Graphique 7 : Raison principale évoquée par les parents pour expliquer la non-réalisation de leur souhait concernant la répartition hebdomadaire de la prise en charge *post* congé maternité (N=219)



Source : CDC 2021

L'âge de l'enfant et le choix du mode de garde

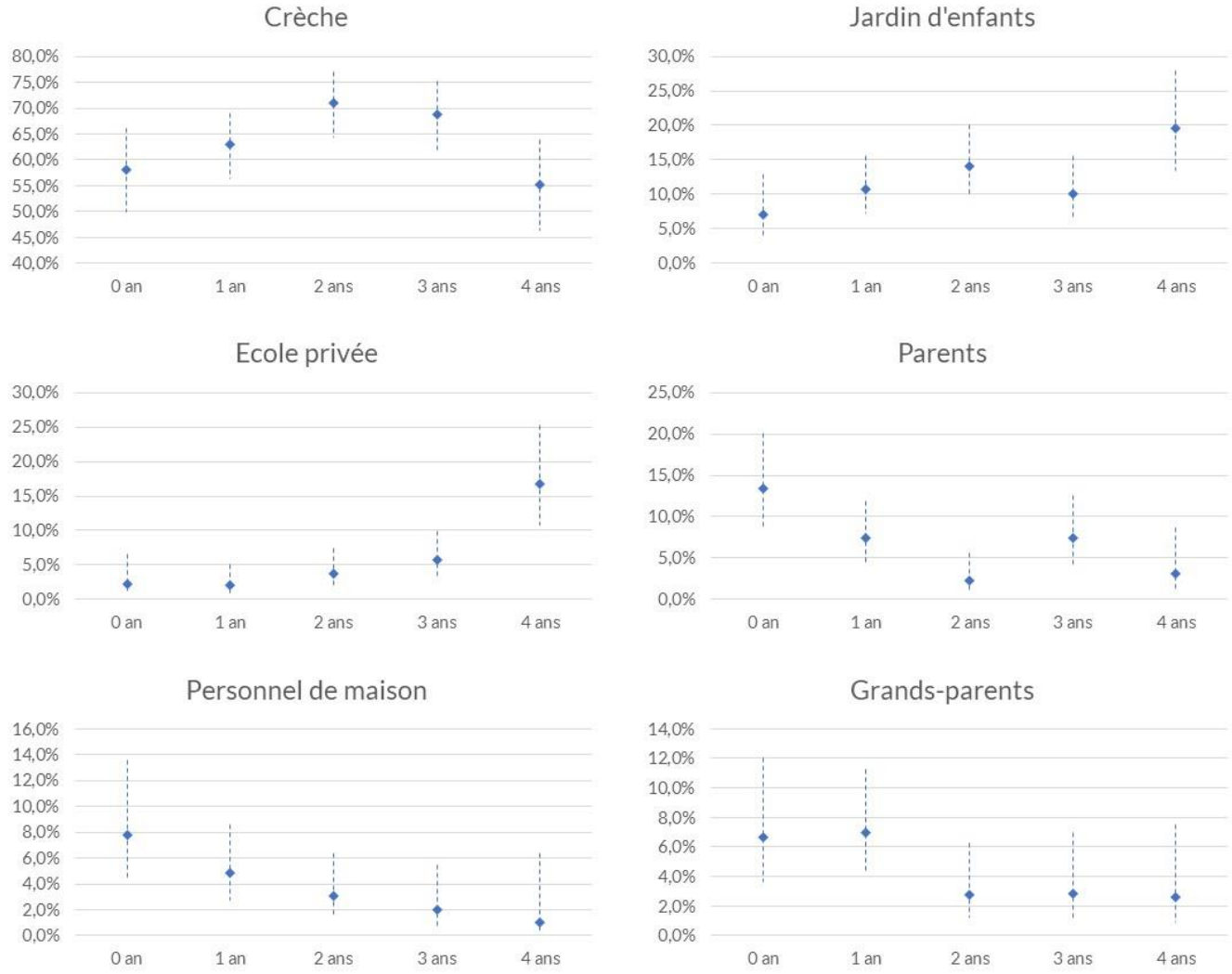
Pour toutes les catégories d'âge, la crèche est le mode de garde préféré des parents oscillant entre 55,2 % pour la catégorie 3-4 ans et 71 % pour la catégorie des 2-3 ans[47]. (Graphique 8).

En revanche, des différences se dessinent selon l'âge de l'enfant pour d'autres modes de garde :

- École privée : en moyenne, 17 % des parents dont les enfants sont âgés entre 3 et 4 ans préfèreraient une école privée ;
- La préférence pour une garde parentale exclusive est significativement plus élevée la première année (0-1 an) par rapport à la troisième année (2-3 ans).

[47] Relevons qu'il n'existe toutefois pas de différence statistiquement significative dans ces préférences moyennes pour la crèche selon l'âge.

Graphique 8 : Préférence exprimée du mode de garde en fonction de l'âge de l'enfant



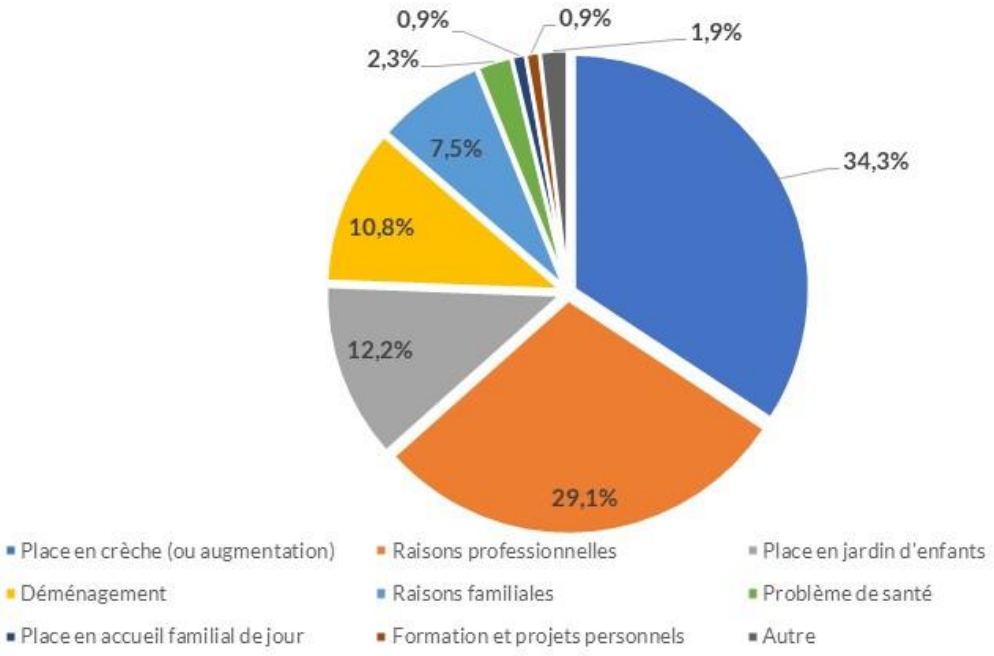
Analyse : CDC, 2022
Source : OCPE-SRED, 2020
Commentaire : Pour chaque point représenté, les traitillés délimitent les intervalles de confiance à 95%.

Plus généralement, la Cour constate que la préférence pour les modes de garde en structure (crèche, jardin d'enfants et école privée) augmente à mesure que l'âge de l'enfant avance. A contrario, la préférence décline pour les modes de prise en charge « individuelle » (parents, personnel de maison, grands-parents).

Les changements dans le parcours de prise en charge

Le premier changement (N=219) considéré comme « important » dans la trajectoire préscolaire de l'enfant intervient en moyenne à l'âge de deux ans (24,5 mois en moyenne). La principale raison évoquée (34,3%) par les parents pour expliquer ce changement est le passage à une prise en charge en crèche ou une augmentation du taux de prise en charge dans ce même type de structure. Les deuxième et troisième changements interviennent un peu avant l'âge de trois ans, respectivement 33 mois (N=53) et 34 mois (N=13).

Graphique 9 : Raison principale évoquée par les parents pour expliquer le premier changement « important » intervenu dans l'organisation hebdomadaire de la prise en charge de leur enfant lorsque celui-ci atteint l'âge de deux ans (N=219)



Source : CDC 2021

Commentaire : Cette analyse se base sur la « raison principale » (choix exclusif) mentionnée par les répondants.

Comme démontré précédemment, le recours aux modes de prise en charge collective prennent de l'importance à mesure que l'enfant grandit. Ce constat est corroboré par l'analyse des changements intervenus dans la trajectoire de prise en charge. L'explication de ce choix est à chercher à la fois dans le souhait de certains parents de préparer au mieux l'entrée à l'école primaire de leur enfant et, pour d'autres, d'offrir le cadre d'une intégration « réussie » grâce notamment à l'opportunité de familiariser l'enfant à la langue française.

4.1.4. L'accueil familial de jour : un potentiel d'accueil à développer

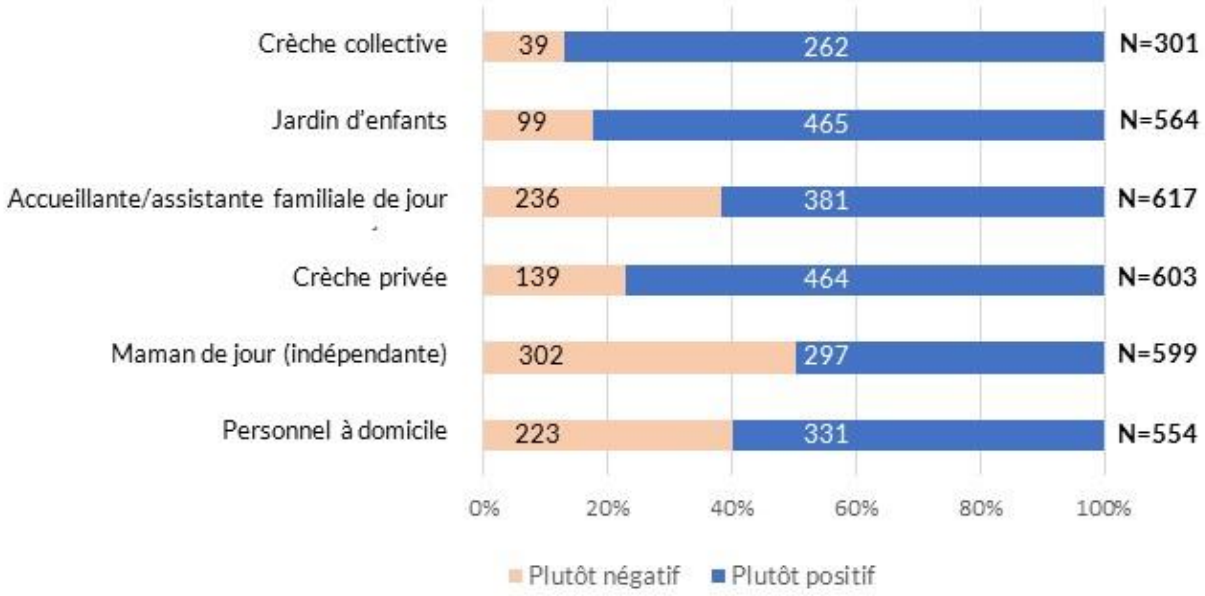
En Ville de Genève, le SASAJ recense en 2021 50 accueillantes familiales de jour indépendantes et 42 employées dans les deux crèches familiales de la Ville (Flottille et Pastourelle qui accueillent un peu moins de 150 enfants).

La Ville de Genève est la seule commune du canton disposant de deux crèches familiales. Celles-ci emploient des assistantes de crèche familiale et offrent un lieu d'accueil collectif aux enfants. Les assistantes de crèche familiale se rendent généralement une à deux fois par semaine à la crèche familiale à laquelle elles sont affiliées afin de bénéficier d'un accueil collectif pour les enfants dont elles ont la charge. Or, selon les experts entendus par la Cour, il faut compter de manière générale au minimum deux jours par semaine pour qu'un enfant puisse réellement bénéficier des prestations d'une

structure collective. Ce type d'accueil n'est ainsi pas efficient puisqu'il coûte environ 40'000 F par an et par place pour des prestations relativement restreintes[48].

Les analyses de la Cour montrent que les assistantes familiales de jour (AFJ), comme les jardins d'enfants, les crèches privées et la plupart des modes de prise en charge non institutionnels (grands-parents, famille élargie, amis et voisins), sont des alternatives « faute de mieux » et pour certaines d'entre elles mal perçues tant qu'elles n'ont pas été expérimentées (Graphique 10).

Graphique 10 : Perception des différents modes de garde non expérimentés

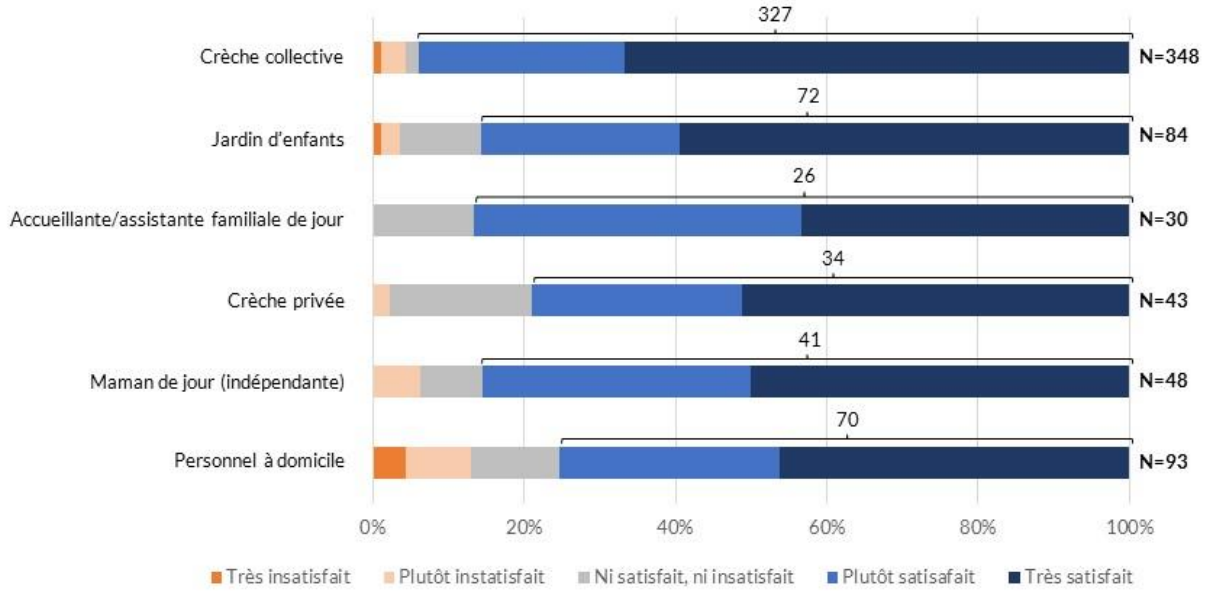


Source : CDC 2021

Pour autant, la Cour constate qu'une fois expérimenté par les parents, l'accueil familial de jour en structure ou « totalement indépendant » recueille un taux de retour positif identique à celui des jardins d'enfants, soit plus de 85%, et supérieur à celui des crèches privées (voir graphique 11 ci-dessous).

[48] Voire F 45'000 selon les derniers calculs de la Ville qui prennent en compte le salaire minimum de F 23,27.

Graphique 11 : Évaluation des différents modes de garde par les parents après les avoir expérimentés



Source : CDC 2021

L'accueil familial de jour constitue une offre complémentaire intéressante aux espaces de vie enfantine. Dans un contexte « tendu » où l'offre de places en crèche est clairement insuffisante, ce mode de prise en charge a le potentiel de relâcher la pression sur les crèches, notamment pour les places « bébé », soit la catégorie d'âge la plus jeune (« 4-12 mois »), qui se caractérise par un taux d'encadrement plus important.

Comme relevé précédemment, les analyses de la Cour sur les trajectoires de prise en charge préscolaire montrent que le premier changement considéré comme « important » par les parents intervient aux alentours des deux ans de l'enfant. En effet, les parents qui ont fait le choix délibéré ou par défaut de trouver des modes d'accueil préscolaires alternatifs à la crèche semblent revenir vers celle-ci lorsqu'ils estiment qu'il devient important pour leur enfant d'expérimenter « la vie en collectivité » et « la socialisation par les pairs ». Les crèches sont perçues par les parents comme des environnements « stimulants » et « adaptés » (la présence d'un programme pédagogique joue un rôle important dans la construction de cette représentation) pour préparer l'entrée de leur enfant dans le système scolaire. Cette temporalité liée aux attentes des parents conforte la place des accueillantes familiales de jour dans le dispositif de prise en charge préscolaire, notamment lors des deux premières années de l'enfant.

4.2. Constats

Appréciation générale

Le dispositif actuel de prise en charge préscolaire en Ville de Genève ne permet pas de répondre à la demande potentielle des parents. En effet, 1'132 demandes de place en crèche collective en Ville de Genève 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.

Par ailleurs, il existe un manque de réflexion concernant la possibilité de développer et de mieux valoriser l'accueil familial de jour comme solution complémentaire à la crèche.

Constat 1 : Une offre de places en crèches insuffisante

Les analyses de la Cour portant sur l'adéquation quantitative entre l'offre et la demande de places d'accueil de jour pour les enfants en âge préscolaire et domiciliés en Ville de Genève démontrent que l'objectif légal (voir supra, LAPr, art. 2, let. a) n'est pas atteint. Si l'on considère le nombre d'enfants âgés de cinq mois à moins de quatre ans révolus au 31 juillet 2020 et que l'on retient l'hypothèse qu'un peu moins de deux tiers des parents préfèrent un mode de garde en crèche, alors la Cour constate que 1'132 demandes de place en crèche en Ville de Genève ne sont pas satisfaites.

Ce chiffre peut être considéré comme une estimation relativement basse dans la mesure où le taux de préférence pour ce mode de garde exprimé par les parents (64%), et sur lequel s'appuie la Cour pour calculer ses estimations, s'inscrit dans un contexte de « pénurie » d'offre. En effet, et face à la difficulté de trouver des places en structures collectives, les parents anticipent la prise en charge qui suit la fin du congé maternité et s'organisent différemment en privilégiant des modes de garde alternatifs et pluriels. Autrement dit, et dans un contexte où l'offre de places en crèche serait plus abondante, les parents pourraient être plus enclins à concevoir et à privilégier ce mode de garde. Par ailleurs, la politique familiale et les mesures de soutien à l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle influencent aussi les préférences des parents.

À la lumière des éléments exposés précédemment, et bien que la Ville ait planifié la création d'environ 712 places de crèche (majoritairement à prestations élargies) d'ici à 2027-2028, la demande ne sera pas couverte à moyen terme. Une telle projection repose sur un postulat « conservateur » : l'absence d'impact de la création de places sur la demande. En effet, sur ce dernier point, et sachant qu'environ 4'000 enfants en âge préscolaire domiciliés en Ville de Genève ne fréquentent pas une structure subventionnée par la commune, la Cour estime qu'une augmentation significative de l'offre se traduira par un « appel d'air » [49].

Si l'offre de places en crèche en Ville de Genève restera insuffisante à moyen terme, la Cour constate néanmoins que les efforts de la Ville dans la répartition géographique des places planifiées va dans le sens d'une meilleure harmonisation du taux de couverture.

[49] Cette hypothèse est corroborée par le graphique 14 qui souligne la corrélation entre la proportion d'enfants inscrits (sur la population préscolaire) et le taux d'offre par quartier.

Constat 2 : Un manque de réflexion autour de l'accueil familial de jour

Dans la mesure où l'offre de places en crèche pour les 4-12 mois est plus « tendue », l'accueil familial de jour est une alternative intéressante pour les parents qui n'ont pas trouvé une place en crèche pour la première prise en charge extrafamiliale de leur enfant. Or, le réseau de l'accueil familial de jour à Genève est peu développé. En Ville de Genève, on compte à peine 40 accueillantes familiales salariées par la Ville. Ce mode de prise en charge est pourtant très apprécié des familles qui en font l'expérience.

Par ailleurs, les modalités de fonctionnement des deux crèches familiales aboutissent à un coût à la place comparativement cher pour des prestations pédagogiques et de socialisation relativement restreintes. On peut ainsi se poser la question du coût-bénéfice de ces structures.

4.3. Risques découlant des constats

La situation relevée dans les constats de la Cour engendre un ensemble de risques pour la Ville de Genève. Le tableau ci-dessous liste pour chaque constat les différentes catégories de risques affectées d'après la définition des risques mentionnée au chapitre 7.

	Titre du chapitre	Risques avérés	Risques potentiels
1	Une offre de places en crèche insuffisante	Opérationnel, conformité, image	-
2	Un manque de réflexion autour de l'accueil familial de jour	Opérationnel, conformité, image, financier	-

5. ANALYSE – ORGANISATION, PILOTAGE ET SURVEILLANCE DU DISPOSITIF

Compte tenu de la construction historique du domaine de la petite enfance en Ville de Genève, les autorités communales ont conçu un dispositif au sein duquel l'administration (en l'occurrence le SDPE) a la prérogative d'offrir un soutien logistique et RH aux structures d'accueil. La Ville de Genève agit aussi à la manière « d'un office payeur » en couvrant le déficit lesdites structures.

Une très large autonomie de gestion a été souhaitée et laissée aux associations et fondations « employeuses ».

Ce chapitre analyse à la fois la dimension organisationnelle du dispositif, son pilotage et sa surveillance.

5.1. Contexte et analyse

Une fragilisation croissante du modèle organisationnel

Lorsqu'il est décidé d'ouvrir une nouvelle structure, le processus de recrutement des membres du comité s'appuie principalement sur le « bouche-à-oreille » tant il est difficile d'intéresser et de trouver des personnes qui aient le temps et l'envie de s'engager bénévolement pour conduire ce type d'activités. Preuve en est que récemment, la Ville de Genève n'a pas réussi à créer un nouveau comité de secteur pour l'ouverture d'une nouvelle structure, et que celle-ci a dû être rattachée temporairement à un secteur existant[50].

Le recours à des bénévoles peut également se traduire par une rotation des membres qui augmente la difficulté d'assurer une gestion efficace et efficiente du secteur. Par exemple, un secteur a connu trois présidents différents sur une période de cinq ans. Par ailleurs, le fait qu'un membre d'un comité ait un enfant fréquentant une structure de son secteur peut générer des conflits d'intérêts. Les modalités de gestion de ce risque n'ont pas été systématiquement ni clairement définies au sein des secteurs.

Une fois constituée, la composition des comités varie concernant le profil des membres et leurs activités professionnelles, par exemple : cadre, employé à temps partiel ou à plein temps, sans emploi, avec un enfant fréquentant ou non une structure du secteur.

Bien que les relations entre les comités et les directions des structures soient perçues globalement comme « bonnes », la Cour relève que le fonctionnement actuel repose de manière prépondérante sur des individus, ce qui constitue un risque relativement important et attise les conflits lorsqu'émergent des difficultés, notamment relationnelles. De nombreux secteurs connaissent des situations problématiques au niveau soit du comité soit de la direction. Au moment de l'audit, cinq secteurs fonctionnaient sans directrice titulaire.

[50] Le secteur Marie Goegg-Pouchoulin, anciennement nommé Carré-Vert, compte 171 nouvelles places et doit être municipalisé à la rentrée scolaire 2023. En l'absence de bénévoles, ce secteur est hébergé juridiquement et temporairement par le comité des Charmilles jusqu'à sa municipalisation.

Une seule valeur cible (et non contraignante)

Le taux d'occupation correspond au nombre d'enfants inscrits dans une structure d'accueil par rapport au nombre de places disponibles dans la structure d'accueil (celui-ci est conforme à l'autorisation délivrée par le service d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour du canton – SASAJ)[51]. Ce calcul est réalisé par le SDPE généralement en fin d'année.

La Ville de Genève a défini un taux d'occupation de 95% comme valeur cible. Ce taux non contraignant est le seul indicateur prévu dans les contrats de prestations. Cependant, il ne repose sur aucune analyse préalable. Par ailleurs, les taux d'occupation des structures sont calculés uniquement en fin d'année (ce calcul nécessitant un traitement manuel relativement lourd) ce qui ne permet pas d'opérer un suivi suffisant.

Globalement, pour l'ensemble des structures d'accueil, le taux d'occupation global moyen était de 92% en 2017, 93% en 2018 et 92% en 2020. Selon les données du SDPE au 31.10.2021, 20 % des SAPE avaient un taux d'occupation inférieur à 90 % et 44 % un taux compris entre 90 et 94 %[52].

La Cour détaille ci-après les taux d'occupation pour chacune des trois principales typologies de structures d'accueil en Ville de Genève et pour les années 2017, 2018 et 2020[53] :

Crèches collectives (SAPPE)

- 2017 : 93% sur une capacité d'accueil de 3'384 places, soit l'équivalent cumulé de blocs horaires non occupés correspondant à 243 places inoccupées ;
- 2018 : 93% sur une capacité d'accueil de 3'408 places, soit l'équivalent cumulé de blocs horaires non occupés correspondant à 227 places inoccupées ;
- 2020 : 92% sur une capacité d'accueil de 3'423 places, soit l'équivalent cumulé de blocs horaires non occupés correspondant à 259 places inoccupées.

Crèches familiales (SAPPE)

- 2017 : 86% sur une capacité d'accueil de 142 places, soit l'équivalent cumulé de blocs horaires non occupés correspondant à 20.5 places inoccupées ;
- 2018 : 84% sur une capacité d'accueil de 151 places, soit l'équivalent cumulé de blocs horaires non occupés correspondant à 24.5 places inoccupées ;
- 2020 : 83 % sur une capacité d'accueil de 150 places, soit l'équivalent cumulé de blocs horaires non occupés correspondant à 25 places inoccupées.

Jardins d'enfants (SAPPR)

- 2017 : 92 % sur une capacité d'accueil de 334 places, soit l'équivalent cumulé de blocs horaires non occupés correspondant à 27 places inoccupées ;
- 2018 : 93 % sur une capacité d'accueil de 334 places, soit l'équivalent cumulé de blocs horaires non occupés correspondant à 23 places inoccupées ;
- 2020 : 86 % sur une capacité d'accueil de 359 places, soit l'équivalent cumulé de blocs horaires non occupés correspondant à 49 places inoccupées.

[51] Il diffère du taux de fréquentation. Celui-ci permet de connaître la présence effective des enfants dans la structure d'accueil. Il se calcule en prenant le nombre d'enfants présents dans les structures par rapport au nombre d'enfants inscrits (ce calcul comprend donc les absences maladies, les vacances, etc.).

[52] A noter que les chiffres 2021 s'inscrivent dans le contexte de crise sanitaire lié au COVID-19 et ne sont donc pas représentatifs.

[53] Les taux n'ont pas été mesurés par le SDPE pour l'ensemble des structures en 2019.

L'atteinte d'un taux d'occupation cible de 95% est rendue plus complexe par la diversité des types d'abonnements disponibles ainsi que par les changements de situation des parents intervenant en cours d'année (changement du taux d'activité professionnelle). Cette flexibilité découle d'une volonté politique de la conseillère administrative précédente de favoriser cette diversité afin de répondre au mieux aux besoins des parents. Une fréquentation minimale en nombre de jours ou demi-journée est toutefois imposée pour des raisons pédagogiques. Celle-ci peut varier suivant le secteur.

À titre d'illustration, un parent qui choisit quatre jours de fréquentation à 100% et un jour à 50% laisse libre une place une après-midi qu'il sera difficile de combler par une autre demande. Un abonnement à 75% correspond quant à lui à une place libérée dès 14h30. Ces places ne seront peut-être pas repourvues, ce qui exerce une pression sur les taux d'occupation qui ne correspondent que rarement à l'agrément donné par le SASAJ. Le mercredi et le vendredi peuvent ainsi être sous-occupés dans les structures. Il en va de même des places concernant la tranche d'âge des enfants de trois à quatre ans. Ceci est notamment dû au fait que :

- Les parents qui n'ont pas obtenu de place plus tôt renoncent et ne rejoignent pas une crèche ultérieurement ;
- Certains parents inscrivent leurs enfants dans les écoles privées dès l'âge de trois ans. Ces structures privées coûtent généralement moins cher ou autant que la crèche pour les parents dont le niveau de revenu est élevé.

Une absence de pilotage et le rôle limité du SDPE

Compte tenu de la construction historique du dispositif de la petite enfance en Ville de Genève, le SDPE a été organisé pour offrir une expertise et des conseils aux secteurs, en agissant principalement en tant qu'office payeur, fournisseur des solutions informatiques et de locaux ainsi qu'en subventionnant le déficit des structures. Ce faisant, la Cour observe que si le subventionnement au déficit peut faciliter la gestion budgétaire, il n'incite pas à la recherche d'efficience.

La Cour relève également qu'au regard des importants investissements consentis ces dix dernières années pour créer des places d'accueil préscolaire (se traduisant par une augmentation de l'offre d'environ un tiers), le service de la petite enfance n'a pas vu ses ressources augmenter de manière équivalente.

Une très large autonomie de gestion a été souhaitée et laissée aux associations et fondations qui sont les employeurs du personnel des structures. Dès lors, la Ville n'a pas pris toutes les mesures nécessaires visant à mettre en place une gouvernance lui permettant d'assurer une surveillance appropriée dans un contexte de restrictions budgétaires et d'exigences plus élevées. Elle n'a pas défini les modalités de mise en œuvre des articles 7 et 8 du règlement[54] (rappelés dans le contrat de prestations), qui ont trait à son rôle et à ses compétences.

Les exemples mentionnés ci-dessous permettent d'illustrer la manière dont se traduit l'absence de pilotage de la Ville :

- Hormis le taux d'occupation de 95%, les contrats de prestations ne prévoient pas d'objectifs ni de valeurs cibles à atteindre. Ce faisant, le SDPE n'a pas les moyens d'opérer un suivi efficace ;
- Concernant l'inclusion des enfants à besoins spécifiques[55], le SDPE n'est pas suffisamment impliqué dans la gestion et le suivi des demandes exprimées par les parents du fait de l'autonomie *de facto* laissée aux secteurs et aux structures. Le service doit ainsi attendre la

[54] LC 21 551.
[55] Il s'agit d'une intention politique de la Ville décrite dans l'annexe 1 du contrat de prestation qui se traduit par l'objectif de soutenir un accueil collectif adapté aux besoins de chaque enfant à travers la prise en compte des besoins individuels pour favoriser l'égalité des chances.

sollicitation formalisée de l'institution avant d'entreprendre toute action. Le SDPE demande un retour par écrit des institutions, mais ne peut pas vérifier ni évaluer la bonne mise en œuvre des mesures proposées. Le service n'a donc pas les moyens de s'assurer qu'il y a une uniformité dans l'identification et la prise en charge des besoins spécifiques entre les structures et secteurs (égalité de traitement entre les enfants) ;

- Le coût d'une place par enfant et par groupe d'âge ne fait pas l'objet d'un suivi par le service. Ce dernier ne dispose d'ailleurs pas d'une comptabilité analytique permettant de réaliser ce calcul ;
  L'art. 8 al. 3 let. e du règlement[56] prévoit que la Ville de Genève : *« contrôle la stricte application des barèmes de prix de pension approuvés par le Conseil administratif »*. Or, à l'heure actuelle, le SDPE ne contrôle pas strictement l'application des barèmes, faute de ressources.

Limites du support et des outils informatiques

La majorité des secteurs considèrent que les outils informatiques (matériel et logiciels) qu'elles utilisent sont insuffisants.

La plupart des directions de secteurs font notamment ressortir des faiblesses en matière d'outils pour gérer les ressources humaines : gestion des absences, éléments variables du salaire, etc. Elles pointent également des insuffisances des outils comptables et de facturation. Enfin, les comités expriment un manque de soutien dans leurs prérogatives en termes de ressources humaines.

Les outils informatiques présentent de surcroît des lacunes dans l'utilisation qui en est faite par le SDPE. À titre d'illustration, le service gère les demandes d'achat et les inventaires sur des fichiers Excel et sans « catalogue standardisé et formalisé ». En outre, l'outil de facturation n'étant pas interfacé avec l'outil comptable, toutes les écritures de la facturation doivent ainsi être ramenées à la comptabilité de manière manuelle.

La Cour relève que le SDPE est conscient des faiblesses en matière d'outils informatiques qui alourdissent également son fonctionnement. Il a ainsi établi, avec l'aide d'un prestataire externe, un plan directeur informatique sur cinq ans qui s'articule autour de quatre objectifs, à savoir :

1. L'augmentation de la couverture fonctionnelle de l'institution, soit la capacité à répondre aux besoins métier : nécessité d'intégrer une solution de type progiciel de gestion intégré (ERP) pour couvrir les aspects, comptabilité, gestion de projet et pilotage, ressources humaines (paie) ;
2. Le renforcement de la maîtrise fonctionnelle du nouveau système d'information (SI) ;
3. Le renforcement de la fonction « technologie de l'information » ;
4. L'augmentation significative du budget « technologie de l'information ».

Le plan directeur souligne notamment la nécessité de remplacer le logiciel comptable (GEFI), d'améliorer le processus de facturation et de gestion des ressources humaines (planification des ressources).

[56] LC 21 551

5.2. Constats

Appréciation générale

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 vingt dernières années : le nombre de places (crèches et jardin d'enfants) est passé d'environ 1'800 à plus de 4'000 entre 1998 et 2021, répartis dans 16 secteurs et 9 structures hors secteurs. Sur ces dix dernières années, le nombre de places a augmenté de plus de 900 unités.

En parallèle, l'effectif du SDPE est passé de 35.5 postes en 2012 à 38,9 postes en 2021. Le service 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 SDPE est consciente de ces faiblesses.

Par ailleurs, le dispositif ne parvient pas à maximiser l'occupation des structures alors que les coûts sont importants et que les places manquent.

Constat 3 : Un modèle de gouvernance historique qui n'est plus adapté aux enjeux actuels

Le modèle de gouvernance basé sur des comités associatifs composés de bénévoles qui, dans la grande majorité des structures, 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. L'autonomie laissée aux comités et structures a notamment engendré un fonctionnement reposant essentiellement sur la bonne volonté des professionnels du domaine, des bénévoles et des collaborateurs du SDPE.

Constat 4 : Des ressources insuffisantes pour gérer le dispositif de la petite enfance 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 de moyens suffisants pour gérer les ressources humaines du dispositif. Dans ce contexte, les ressources nécessaires devront être mobilisées pour assurer la cohabitation de deux modèles organisationnels (structures « historiques » de type association ou fondation et structures municipalisées) qui mettent davantage sous pression le SDPE. L'octroi récent de 3,1 ETP au budget 2022 contribuera néanmoins à améliorer la gestion du dispositif[57].

Constat 5 : Un pilotage et une surveillance insuffisants au regard des enjeux du domaine

En l'état, et faute notamment de contrat de prestations précis (pas d'indicateurs outre que le taux d'occupation), il n'est pas possible pour la Ville de Genève de s'assurer de manière aisée :

[57] En plus de ces 3,1 ETP, un ETP supplémentaire, dédié à la conduite du projet de municipalisation par étapes, a été inscrit au budget 2021. Celui-ci a déjà fait l'objet d'un engagement en 2021.

- De la déclinaison des six intentions politiques de la Ville de Genève[58] dans une feuille de route comprenant des objectifs, des indicateurs et des valeurs cibles (absence de pilotage stratégique) ;
- De l'efficacité et de l'efficience de l'usage et du développement des places d'accueil dans un contexte de pénurie d'offre ;
- Du respect par les structures des dispositions applicables en matière d'abonnement (nombre de demi-journées minimum) ;
- De l'identification et de la prise en charge adéquate des enfants à besoins particuliers.

Constat 6 : Une politique d'abonnement coûteuse

La Ville de Genève a fait le choix d'offrir des modalités d'abonnements « flexibles » aux parents qui souhaitent inscrire leur enfant dans une structure collective subventionnée. La sous-occupation, induite principalement par cette politique d'abonnement génère une inefficience qui peut être estimée à environ 5,4 millions F[59] par année pour un taux d'occupation « cible » de 95%, ce qui équivaut théoriquement à environ 135 places lorsque l'on agrège les plages horaires non utilisées[60]

5.3. Risques découlant des constats

La situation relevée dans les constats de la Cour engendre un ensemble de risques pour la Ville de Genève. Le tableau ci-dessous liste pour chaque constat les différentes catégories de risques affectées d'après la définition des risques mentionnée au chapitre 7.

Modalités d'organisation et surveillance du dispositif		Risques avérés	Risques potentiels
3	Un modèle de gouvernance historique qui n'est plus adapté aux enjeux actuels	Opérationnel	Financier, image
4	Des ressources insuffisantes pour gérer le dispositif de la petite enfance en Ville de Genève	Opérationnel	-
5	Un pilotage et une surveillance insuffisants au regard des exigences du domaine	Contrôle, conformité	Financier
6	Une politique d'abonnement coûteuse	Financier	-

[58] Elaborées sous l'ancienne législature, les six intentions sont décrites dans l'annexe 1 au modèle de contrat de prestations : organiser l'accueil préscolaire ; mettre l'enfant au cœur de l'attention ; développer l'accueil de la petite enfance ; assurer un encadrement éducatif de qualité ; soutenir un accueil collectif adapté aux besoins de chaque enfant ; favoriser le développement individuel de l'enfant et sa socialisation.

[59] Modalités de calcul : (Capacité d'accueil à 95 % - nombre de places occupées) * coût moyen d'une place. Source : données SDPE.

[60] Cette estimation doit être prise avec prudence dans la mesure où les plages horaires ainsi traduites en « places » ne sont en aucun cas l'équivalent d'un abonnement de 5 jours par semaine à 100% (matin, repas, temps de repos, après-midi).

6. RECOMMANDATIONS

L'offre actuelle de prise en charge préscolaire en Ville de Genève ne permet pas de répondre à la demande des parents. Selon les analyses effectuées par la Cour, 1'132 demandes de places en crèches ne sont en effet pas satisfaites, soit un manque de 1'007 places. Dans ce contexte, le Conseil administratif de la Ville a planifié la création d'environ 700 nouvelles places à l'horizon 2027. Par ailleurs, les structures d'accueil de la petite enfance à prestations élargies (crèches et assistantes familiales de jour) ne sont pas organisées pour intervenir de manière complémentaire dans la trajectoire de prise en charge de l'enfant[61]. Finalement, le domaine de la petite enfance s'est construit sur la base du bénévolat et du modèle associatif. Il n'est aujourd'hui plus concevable de le faire perdurer sous cette forme.

Pour faire face aux enjeux du domaine, le Conseil administratif a fait un choix politique, celui d'une « centralisation » du dispositif sous la forme d'une municipalisation par étapes estimant, à la suite de plusieurs études, qu'il s'agissait de la solution la plus en phase avec ses objectifs stratégiques et la plus réaliste aux plans opérationnel et financier.

Cependant, la réforme voulue par la Ville de Genève 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). Ces deux modèles seront gérés par un service de la petite enfance qui n'est structuré ni pour piloter le dispositif actuel ni pour opérer la réforme engagée. La Cour relève néanmoins que des travaux de restructuration du service ont d'ores et déjà été entamés.

La Cour a donc élaboré ses recommandations en prenant en compte ces différents éléments de contexte et en focalisant son attention sur la nécessité de renforcer le SDPE pour assurer la 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. 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 troisième recommandation vise à définir des objectifs, indicateurs et valeurs cibles permettant de monitorer le dispositif de la petite enfance. 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.

[61] La demande pour une prise en charge dans une crèche étant relativement forte dès l'âge de deux ans (cf. section 4.1.4), l'offre en accueil familial de jour pourrait être davantage développée en deçà de cet âge.

1. Recommandations s'inscrivant dans le cadre du projet de réforme de la petite enfance

Recommandation n°1 : Restructurer dans les meilleurs délais le SDPE afin d'assurer la réforme décidée par la Ville de Genève (cf. constats 1, 3 et 4)

Priorité : Très élevée[62]

Fondé sur une mission d'expertise et de conseil, le SDPE 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. Ce faisant, il est impératif de restructurer le service et de lui attribuer les ressources suffisantes pour qu'il puisse mener à bien ses missions.

En amont de la municipalisation par étapes, la Cour recommande ainsi au DCSS :

- D'effectuer une évaluation des besoins en termes de ressources et de compétences du SDPE afin que celui-ci soit en mesure de mener à bien la réforme en cours ;
- D'élaborer un organigramme cible du SDPE qui tienne compte du pilotage d'un dispositif hybride engendré par la municipalisation par étapes ;
- 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) ;
  De prévoir les modifications réglementaires nécessaires afin de permettre à la Ville de prendre en charge la gestion des structures d'accueil non municipalisées lorsque cela s'avère nécessaire.

Pour les structures non municipalisées, la Cour recommande d'évaluer rapidement l'opportunité d'externaliser la gestion des salaires et, dans un deuxième temps, l'intégration des prestations RH et salaire au sein de la direction des ressources humaines de la Ville.

Pistes de modalités :

- Concernant l'évaluation des besoins en termes de ressources et de compétences du SDPE, il s'agira notamment de considérer le rôle de soutien que devrait encore avoir le SDPE vis-à-vis des structures non municipalisées ;
- Concernant l'organigramme cible du SDPE, il s'agira de considérer les projets en cours qui pourraient amener des gains d'efficience et permettre la réallocation de certains postes (par exemple certaines prestations qui sont sur le point d'être informatisées).

Livrables :

- Document d'analyse approfondie de la réorganisation du SDPE ;
- Organigramme cible du SDPE ;
- Proposition de modification des règlements applicables.

Avantages attendus :

- Contribution à la réussite de la réforme de la petite enfance par étapes ;
- Une nouvelle organisation permettant le pilotage et le suivi effectif du dispositif de la petite enfance en Ville de Genève.

Recommandation 1 : ☒ *acceptée* ☐ *refusée*

[62] La priorité de cette recommandation est très élevée eu égard à son fort impact sur l'atteinte de l'objectif de la politique publique de la petite enfance et l'amélioration de sa gouvernance.

Position du DCSS :

Le DCSS et le Service de la petite enfance acceptent cette recommandation qui est d'ores et déjà en cours de mise en œuvre.
Suite à la décision du Conseil administratif du 31 août 2021 de municipaliser par étapes le domaine de la petite enfance, ce projet est entré dans sa phase de conception qui se décline en trois axes de travail :

- *Axe 1* - Intégration du personnel des structures d'accueil à l'administration municipale
- *Axe 2* - Internalisation des prestations et évolution de l'organisation
- *Axe 3* – Redéfinition du rôle des comités.

L'Axe 2 - Internalisation des prestations et évolution de l'organisation - inclut en particulier les trois livrables recommandés par la Cour :

- Analyse approfondie de la réorganisation du SDPE ;
- Organigramme cible du SDPE ;
- Proposition de modification des règlements applicables.

A ce jour, plusieurs séances ont été menées en vue de définir les organigrammes cible du SDPE à court, moyen et plus long terme. En effet, la nature même du projet – par étapes – nécessitera de passer par plusieurs évolutions organisationnelles. Une première modification sera mise en œuvre en vue dans le cadre de la municipalisation du secteur PE Marie Goegg-Pouchoulin prévue à la rentrée scolaire 2023. Cette réorganisation permettra à la fois de piloter la première structure d'accueil municipalisée et de renforcer la conduite du dispositif actuel grâce à l'octroi de 3.1 nouveaux postes au budget 2022.
L'équipe projet a d'ores et déjà identifiées les modifications règlementaires à effectuer d'ici à la première municipalisation. Celles-ci sont en cours de formalisation et seront présentées au Conseil administratif d'ici au premier trimestre 2023.

Recommandation n°2 : Faire évoluer les systèmes d'information de la petite enfance (cf. constats 4 et 5)

Priorité : Très élevée[63]

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 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, en considérant notamment l'organisation « hybride » qui perdurera pendant plusieurs années.

Pistes de modalités :

- Adoption de nouveaux systèmes RH et comptables ;
- Modifications de l'application métier qui gère les demandes déposées au BIPE (KIBE) ;
- Mise en place d'un dispositif informatique dans les structures (tablettes connectées par exemple) qui permette de suivre les taux d'occupation au quotidien et dans les différents groupes d'âge.

[63] La priorité de cette recommandation est très élevée eu égard à son très fort impact sur l'atteinte de l'objectif de la politique publique de la petite enfance et l'amélioration de la performance des processus de pilotage et de surveillance.

Livrables :

- Analyse détaillée du système d'information de la petite enfance et prise en compte des besoins spécifiques liés à la municipalisation par étapes ;
- Feuille de route du « portefeuille » des projets informatiques prioritaires comprenant les interactions entre eux.

Avantages attendus :

- Fonctionnement plus efficace et efficient des processus administratifs et financiers et amélioration du pilotage du dispositif dans son ensemble. Par exemple, il devrait être possible de calculer le coût d'une place par enfant et par groupe d'âge ;
- Augmentation des taux d'occupation.

Recommandation 2 : ☒ *acceptée* ☐ *refusée*

Position du DCSS :

Le service de la petite enfance accepte cette recommandation qui est d'ores et déjà en cours de mise en œuvre.
Partant d'une analyse externe menée en 2019, des échanges avec la Direction des systèmes d'information et de communication (DSIC), de la complexité inhérente au domaine et des ressources nécessaires, le SDPE procèdera par étapes pour faire évoluer les systèmes d'informations de la petite enfance, en identifiant les projets informatiques prioritaires.
Pour les structures d'accueil subventionnées, le système d'information comptable sera remplacé dans un premier temps. Ce travail est d'ores et déjà en cours et avance avec l'appui d'un mandataire externe.
En vue de la première municipalisation à la rentrée scolaire 2023, et pour les structures qui seront municipalisées par la suite, une feuille de route a été établie et un projet informatique initié avec la DSIC. Les structures municipalisées pourront ainsi bénéficier de l'infrastructure (wifi, PC, tablettes) et des systèmes d'information transversaux (finances, RH, salaires) déployés dans l'administration municipale, ainsi que du logiciel métier utilisé dans les structures subventionnées pour les inscriptions, la gestion des enfants et de la facturation aux parents.

Recommandation n°3 : Implémenter des objectifs, indicateurs et valeurs cibles visant à monitorer le dispositif de la petite enfance (cf. constats 1, 3 et 5)

Priorité : Élevée[64]

La Cour recommande au DCSS d'implémenter des objectifs, indicateurs et valeurs cibles visant à monitorer le dispositif de la petite enfance. Ces derniers 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. Pour ces dernières, les objectifs, indicateurs et valeurs cibles devraient être intégrés au sein des nouveaux contrats de prestations. Il s'agirait ensuite de déterminer les modalités de calcul de ces indicateurs et, lorsque nécessaire, de se doter des outils appropriés pour les établir (voir également la recommandation n°2). Il conviendra finalement de déterminer selon quelle périodicité les indicateurs doivent être communiqués.

La mise en œuvre de cette recommandation est conditionnée à la réalisation de la recommandation n°2.

[64] La priorité de cette recommandation est élevée car elle agit de manière importante sur l'atteinte de l'objectif de la politique de la petite enfance et sur l'amélioration des processus de pilotage et de surveillance du dispositif.

Pistes de modalités concernant les indicateurs liés au monitoring de la demande et de l'offre de prise en charge préscolaire :

- Les indicateurs calculés pourraient distinguer les places en crèches des places en jardins d'enfants, car il existe des différences significatives dans les besoins exprimés par les parents pour ces deux différents modes de garde. Par ailleurs, leur élaboration pourrait être coordonnée avec la refonte des systèmes d'information, et plus précisément aux évolutions à apporter à l'application KIBE voire, le cas échéant, au paramétrage d'une nouvelle application ;
- Pour avoir une image la plus fidèle possible du nombre de places « manquantes », le DCSS pourrait également compléter son calcul avec la méthodologie présentée à la section 4.1. du présent rapport ;
- Pour affiner l'estimation des besoins de places réalisée actuellement, qui sous-estime la demande, il s'agirait de calculer le taux de renouvellement des demandes déposées au BIPE afin d'avoir une estimation des besoins totaux (incluant les demandes satisfaites, non satisfaites mais maintenues et non satisfaites mais non maintenues) exprimés qui pourraient être utilisée dans le calcul d'un taux de couverture plus global ;
- Afin d'améliorer le pilotage des prestations, les données récoltées dans le cadre des inscriptions faites auprès du BIPE pourraient être mieux exploitées. Ces données pourraient permettre de calculer des indicateurs utiles mais qui n'existent pas à l'heure actuelle tels que :
  - Le taux de réponse positive aux demandes déposées auprès du BIPE ;
  - Le délai d'attente moyen entre le dépôt de la demande et l'octroi d'une place. Ce délai pourrait être affiné et calculé selon l'âge des enfants ou le taux d'occupation souhaité par les parents ;
  - Le taux d'abandon des demandes.
- Concernant le suivi des SAPPE, il serait pertinent d'établir des indicateurs qui permettent de s'assurer de pratiques uniformes. Ces indicateurs pourraient être les suivants :
  - Comparaison entre les taux de fréquentation et les taux d'occupation des enfants ;
  - Le taux d'occupation moyen des enfants dans chaque structure.

Livrables :

- Tableau de bord comprenant des objectifs auxquels correspondent des indicateurs et valeurs cibles ;
- Adaptation des contrats de prestations entre la Ville de Genève et les secteurs SAPPE (prochaine échéance au 31 août 2023).

Avantage attendu :

- Avoir une meilleure connaissance de la demande et améliorer sa satisfaction

Recommandation 3 : ☒ *acceptée* ☐ *refusée*

Position du DCSS :

Le Service de la petite enfance accepte cette recommandation.
S'agissant des structures d'accueil subventionnées, le SDPE procèdera par étape en introduisant des objectifs, indicateurs et ressources et valeurs cibles au moment du renouvellement des contrats de prestations, prévu en septembre 2023. Les exigences du SDPE vis-à-vis des comités employeurs seront définies en fonction de la capacité des systèmes d'informations à garantir la collecte de données exhaustives et fiables.
S'agissant des structures d'accueil municipalisées, la gestion en ligne directe facilitera la mise en place d'outils de pilotage permettant de suivre leurs activités.

2. Recommandations agissant sur l'offre et la demande

Recommandation n°4 : Revaloriser les prestations des assistantes familiales de jour et revoir le modèle de crèche familiale (cf. constats 1 et 2)

Priorité : Moyenne[65]

Pour prendre en compte à la fois les besoins et les attentes des parents tout au long de la trajectoire préscolaire de leur enfant et détendre la demande sur les places en crèche collective pour les enfants âgés de moins de 12 mois, la Cour recommande au DCSS de revaloriser l'image véhiculée par les assistantes familiales de jour. Par ailleurs, et pour des raisons de coûts, la Cour estime qu'il est nécessaire de repenser le modèle organisationnel des crèches familiales (cf. pistes de modalités).

Pistes de modalités :

- Mettre en place un plan de communication pour valoriser ce mode de garde et s'assurer que les informations sur l'accueil familial de jour soient effectivement communiquées aux parents lorsque ces derniers s'adressent au bureau d'information petite enfance ou aux structures directement ;
- Étudier la mise en place d'un réseau d'assistantes familiales de jour sans affiliation à une crèche familiale et la possibilité de proposer des lieux d'accueil et de rencontre à la manière des « Maisons vertes[66] ».

Livrable :

- Étude de faisabilité sur les évolutions à apporter au modèle de l'accueil familial de jour et aux crèches familiales.

Avantages attendus :

- Améliorer la complémentarité de l'offre entre les structures d'accueil collective et le modèle des assistantes familiales de jour ;
- Des parents mieux informés sur les prestations de l'accueil familial de jour.

Recommandation 4 : ☐ *acceptée* ☒ *refusée*

Position du DCSS :

La création de nouvelles places de crèches collectives est prioritaire et largement plébiscitée par les familles. Le DCSS refuse donc cette recommandation de la Cour puisque les conditions cadres ne lui permettent pas de s'engager sur une mise en œuvre à moyen terme.
La pénurie de places d'éducation préscolaire, et les demandes non satisfaites des familles amènent le DCSS à considérer que l'accueil familial de jour est une alternative intéressante à la création de places de crèches, mais non prioritaire.
En effet, compte tenu de la création planifiée de plus de 700 nouvelles places d'éducation préscolaire à horizon 2027, du contexte budgétaire tendu et des ressources humaines restreintes au Service de la petite enfance, le DCSS ne dispose pas des moyens suffisants pour revoir le modèle de l'accueil familial de jour.

[65] La priorité de cette recommandation est moyenne car elle permettra dans une moindre mesure de favoriser l'atteinte de l'objectif de la politique publique.
[66] Les espaces de type Maison Verte sont des lieux d'accueil ouverts à tous les enfants en âge préscolaire (en principe) accompagnés obligatoirement d'un adulte (parent ou tout autre adulte responsable de l'enfant). Deux accueillantes sont généralement présentes pour encadrer les activités et accueillir les visiteurs.

Au surplus, le DCSS rappelle que les parents ont une forte préférence pour la prise en charge de leurs enfants en crèches collectives. De même, les parents se montrent davantage satisfaits de la prise en charge en crèches que dans le cadre de l'accueil familial de jour. Le dispositif de crèches collectives favorise davantage la socialisation et assure une meilleure prise en charge des enfants à besoins spécifiques grâce à du personnel formé. Enfin, la pénurie de personnel éducatif limite fortement le déploiement d'alternatives qui se retrouveraient de facto en concurrence directe avec le développement prioritaire de nouvelles places de crèches.
Le département est toutefois favorable au déploiement d'un plan de communication pour valoriser ses deux crèches familiales. Ce travail actuellement en cours doit permettre notamment d'atteindre le taux d'occupation cible de ces structures.

Contre-observation de la Cour :

La Cour maintient sa recommandation concernant l'accueil familial de jour vu l'insuffisance de places dans les crèches collectives, la souplesse d'une telle organisation et le bon retour des parents qui en font l'expérience.

Recommandation n°5 : Revoir la politique d'abonnement (cf. constats 1 et 6)

Priorité : Moyenne[67]

Pour pallier des taux d'occupation inférieurs à 95%, la Cour recommande au DCSS de mettre en œuvre les deux éléments suivants :

- S'assurer que chaque type de structure applique effectivement la fréquentation minimale qu'elle s'est fixée. La mise en place de cette modalité devrait être coordonnée avec la mise en œuvre de la recommandation n°2 relative à la refonte des systèmes d'information, et plus précisément à la mise en place d'un système informatique dans toutes les structures qui permette de suivre les taux d'occupation quotidiennement ;
- Évaluer l'impact financier et celui sur les usagers d'une augmentation de la fréquentation minimale.

Pistes de modalités :

- Concernant la fréquentation minimale, celle-ci pourrait être fixée à deux, voire deux jours et demi par semaine (tout en laissant, par exemple, la possibilité aux parents de venir rechercher leurs enfants avant la fin des heures contractuelle, mais en facturant l'intégralité de l'abonnement) en prévoyant également des exceptions pour les enfants à besoins spécifiques.

Livrables :

- Etat des lieux des types d'abonnement par structure et par la suite établissement d'une statistique régulière ;
- Analyse des conséquences d'une modification de la fréquentation minimale sur les comportements des usagers et les répercussions financières y relatives.

[67] La priorité de cette recommandation est moyenne car elle agira sur la maîtrise des coûts du dispositif de la petite enfance mais dans des proportions relativement limitées par rapport au coût global du dispositif.

Avantages attendus :

- Optimiser l'occupation des SAPPE ;
- Augmenter l'offre de places d'accueil.

Recommandation 5 : ☒ *acceptée* ☐ *refusée*

Position du DCCS :

Le DCSS accepte cette recommandation.
La politique d'abonnement sera questionnée avec l'appui d'un mandataire externe.
Des propositions seront élaborées afin de mieux répondre aux besoins des familles tout en garantissant une utilisation efficiente des deniers publics.

7. REFERENTIELS DE RISQUES

7.1. Catégories de risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « *Manuel du contrôle interne, partie I* » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « *possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs* ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel ;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa profitabilité entraînant l'approbation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« *compliance* ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;

- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et d'**image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « *risque de réputation* ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

7.2. Lien constat et catégories de risques

Les constats identifiés par la Cour sont associés aux différentes catégories de risques. Pour cela, une distinction est faite entre la notion de risque « potentiel » et de risque dit « avéré ».
Un risque est considéré comme « **avéré** » si la situation décrite dans le constat s'est produite (au moins une occurrence) et a eu des conséquences pour l'entité auditée.

Un risque « **potentiel »** se réfère à une situation qui est susceptible de se produire si aucun contrôle n'est exercé pour le détecter ou si aucune action n'est effectuée pour corriger les erreurs qui pourraient en résulter.

7.3. Degré de priorité des recommandations

Le degré de priorité de mise en œuvre des recommandations permet de hiérarchiser les recommandations de la Cour par priorité et de mettre en avant de façon explicite ce qui est important.

La Cour a fixé quatre degrés de priorité :
- Très élevé
- Élevé
- Moyen
- Faible

Cette hiérarchisation est réalisée en fonction de six critères, mobilisés en fonction des objectifs de la mission :
- Favoriser l'atteinte de l'objectif de la politique publique ;
- Amélioration des prestations délivrées ;
- Amélioration de la performance des processus ;
- Amélioration de la gouvernance ;
- Risques à couvrir ;
- Maîtrise des coûts.

Les critères utilisés dans le cadre de la présente mission sont détaillés dans la synthèse au chapitre « *tableau récapitulatif des recommandations* ».

8. REMERCIEMENTS

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de la Ville et du canton de Genève qui lui ont consacré du temps. Elle remercie également l'ensemble des comités, associations et professionnels du domaine de la petite enfance qu'elle a rencontré.

L'audit a été terminé en janvier 2022. Le rapport complet a été transmis au DCSS le 4 février 2022, pour observations. Les observations des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audité.

Genève, le 3 mars 2022

François PAYCHÈRE	Isabelle TERRIER	Frédéric VARONE
Magistrat titulaire	Présidente	Magistrat suppléant

9. ANNEXES

9.1. Enquête par questionnaire : rapport technique institut M.I.S Trend SA

Statistiques et bilan final

En définitive, la participation a été la suivante :

- Adresses injectées 1491, 100% ;
- Adresses invalides 30, 2% ;
- No de téléphone invalide 37, 2.5% ;
- Problème de langue 45, 3 % ;
- Refus de participer 92, 6.2% ;
- Questionnaire interrompu 30, 1.2% ;
- Non réponse 632, 42.4%.

Interviews réalisées en CAWI 404, 27.1%
Interviews réalisées en CATI 233, 15.6%
Interviews réalisées - TOTAL 637, 42.7%

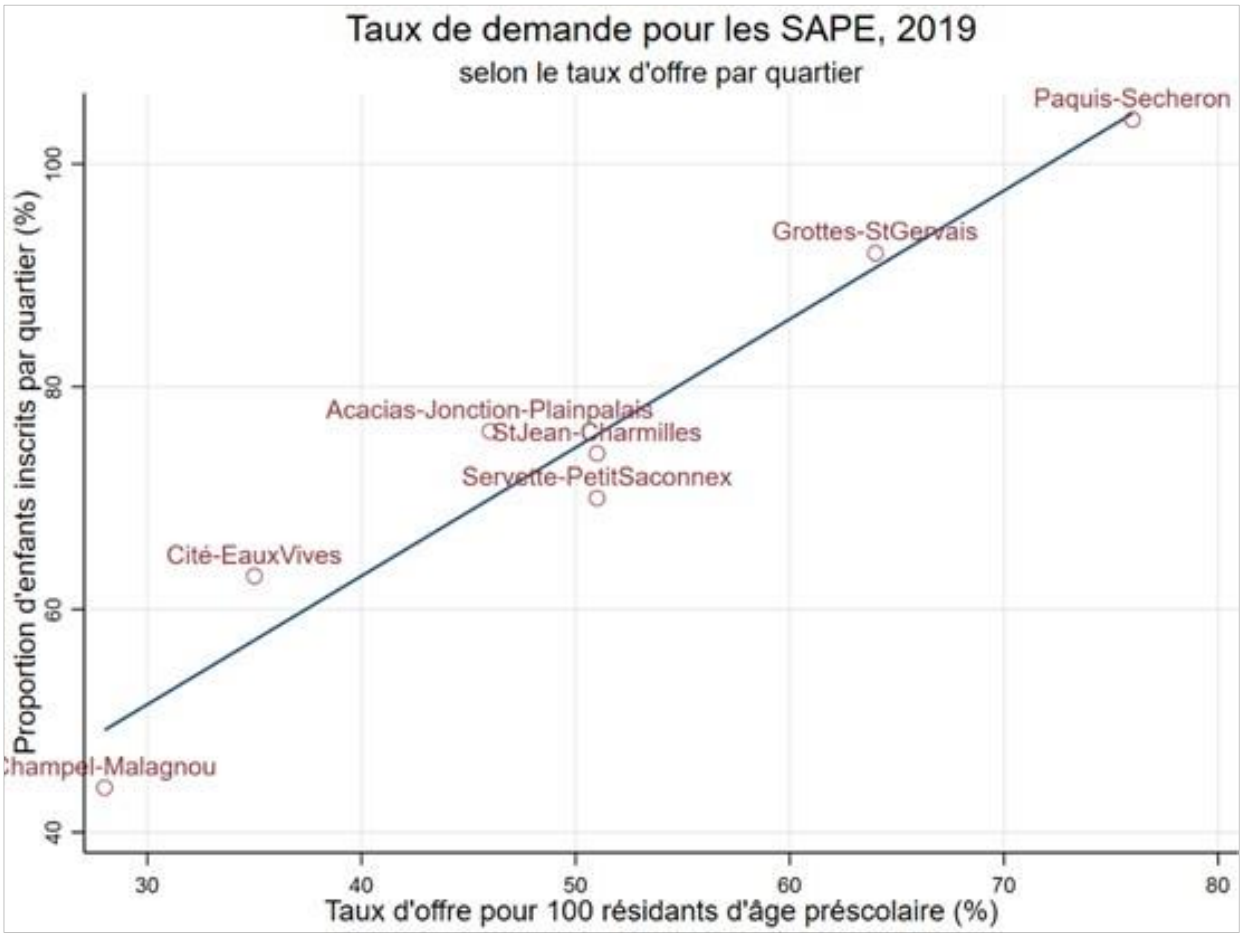
Commentaires de M.I.S Trend SA :

Ainsi, l'objectif minimum de 350 interviews a clairement été atteint, ce qui est donc très positif. L'enquête a très bien démarré et au moment où elle s'essoufflait un peu, les rappels CATI ont permis de relancer la machine. Ces interviews téléphoniques représentent un peu plus d'un tiers des interviews, ce qui démontre bien leur utilité. Dans la mesure où nous disposions d'au moins un numéro de téléphone pour chaque adresse, cette méthode s'imposait naturellement, surtout pour réaliser la prise d'information dans les temps. Enfin, il faut encore noter que la base de données comprend 12 interviews presque complètes, le répondant ayant décidé d'arrêter juste avant la fin. Une variable permet cependant d'identifier clairement ces interviews.

9.2. Taux de demande et d'offre

Le graphique 12 illustre la corrélation positive entre le taux de demande, calculé comme le rapport entre le nombre d'inscription (que la demande ait été satisfaite ou non) sur la population préscolaire de chaque quartier, et le nombre de places d'accueil offertes pour 100 résidants d'âge préscolaire par quartier. Cette relation positive confirme un report de la demande vers les quartiers relativement mieux dotés, pouvant suggérer l'existence d'un effet d'appel d'air de l'offre sur la demande. Cette hypothèse semble corroborée par le fait que le taux de demande dépasse 100 % pour le quartier ayant le taux d'offre le plus élevé (Pâquis-Sécheron).

Graphique 12 : Corrélation entre le taux de demande et le taux d'offre par quartier en 2019



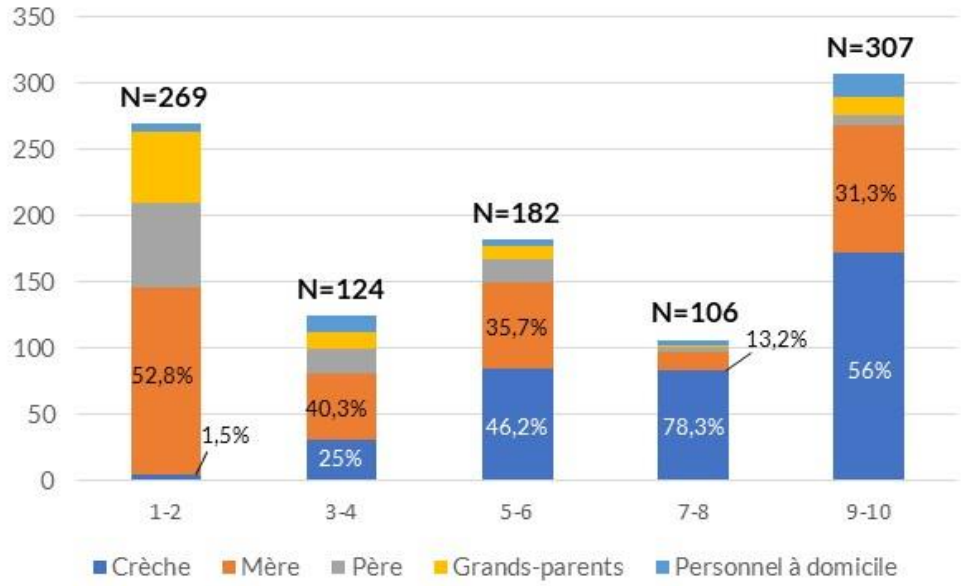
Source : CDC 2021 à partir des données du SDPE

9.3. Tableau 2 : Calcul du nombre de places manquantes par quartier

	Population préscolaire en Ville de Genève		Demande potentielle		Nombre de places		Nombre d'inscrits potentiels	
	Total	Plus de 2 ans	Structures élargies	Structures restreintes	Structures élargies	Structures restreintes	Structures élargies	Structures restreintes
Acacias Bâtie	164	100	105	12	65	22	73	41
Champel	1547	948	990	116	542	67	609	124
Eaux-Vives Cité	1121	651	717	79	334	130	375	240
Grottes Saint-Gervais	683	394	437	48	308	128	346	236
Plainpalais Jonction	1278	776	818	95	601	48	676	89
Pâquis Sécheron	709	430	454	52	550	31	618	57
Saint-Jean Charmilles	1409	839	902	102	635	81	714	150
Servette Petit-Saconnex	1226	753	785	92	591	51	664	94
Total - Ville de Genève	8137	4891	5208	597	3626	558	4076	1030
Sources	OCSTAT		OCSTAT (données de population) & SRED (préférences)		OCPE, SRED			
Méthode de calcul	Enfants de 5 mois à moins de 4 ans révolus au 31.07.2020	Enfants de 2 ans à moins de 4 ans révolus au 31.07.2020	Pop. préscolaire multipliée par 0.64 (préférence des parents pour ce type de structure comme mode de garde principal)	Pop. préscolaire multipliée par 0.122 (préférence des parents pour ce type de structure comme mode de garde principal)	Nombre de places autorisées au 31.12.20		Utilisation du ratio de 1,124 enfants par place en crèche	Utilisation du ratio de 1,846 enfants par place en jardin d'enfants

9.4. Besoins exprimés et concrétisation de la prise en charge

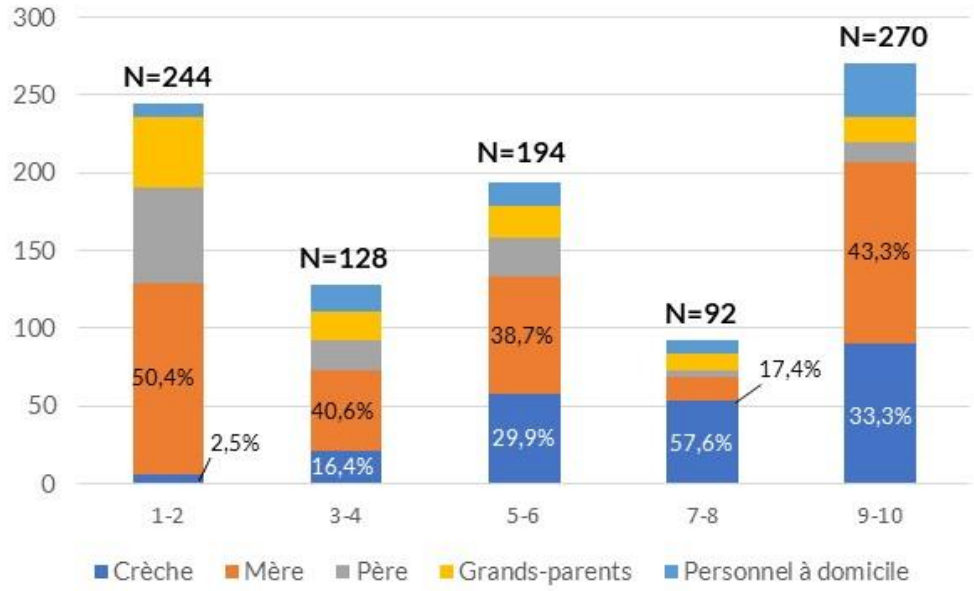
Graphique 13 : Nombre de demi-journées « souhaitées » par les parents au terme du congé maternité dans les cinq modes de prise en charge les plus demandés (N=374)



Source : CDC 2021

Commentaires : Les répondants ont été invités à décrire comment ils souhaitaient répartir (unité = demi-journée) la prise en charge de leur enfant au terme du congé maternité. Ce faisant, une personne pouvait potentiellement mobiliser plusieurs modes de garde pour arriver aux dix demi-journées.

Graphique 14 : Nombre de demi-journées « réalisées » par les parents au terme du congé maternité dans les cinq modes de prise en charge les plus demandés (N=374)



Source : CDC 2021

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone,
courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
www.cdc-ge.ch
info@cdc-ge.ch